

The background features a close-up, slightly blurred image of a document with a green circular overlay. A green checkmark is visible inside a square box, and another empty square box is below it. The overall color palette is green and yellow.

NÄKÖKULMIA ARVIOINTIIN JA VALVONTAAN

Lasse Oulasvirta | Lili-Anne Kihn
Pietu Mänttari | Jani Wacker [toim.]

Näkökulmia arviointiin ja valvontaan

*Lasse Oulasvirta
Lili-Anne Kihn
Pietu Mänttari
Jani Wacker*

NÄKÖKULMIA
ARVIOINTIIN JA VALVONTAAN

Copyright ©2013 Tampere University Press ja tekijät

kirjamyynti@juvenes.fi
<http://granum.uta.fi>

Taitto
Maaret Kihlakaski

Kansi
Mikko Reinikka

ISBN 978-951-44-9343-0
ISBN 978-951-44-9344-7 (pdf)

Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print
Tampere 2013



Sisältö

Kirjoittajat.....	7
Esipuhe	11
1. Arvioinnin ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä	13
<i>Lasse Oulasvirta, Lili-Anne Kihn, Pietu Mänttari, Jani Wacker</i>	
2. Kompleksisuus, kauseliteetti ja keskinäisriippuvuudet näyttöön perustuvan päätöksenteon ja arvioinnin haasteina	16
<i>Petri Uusikylä</i>	
3. Tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuus. Tapaus: suomalainen paloturvallisuuspolitiikka	38
<i>Anniina Autero</i>	
4. Tuloksellisuuden arviointi valtion talousarviotaloudessa: perusinstitutionalisoituminen, institutionaalinen toimijuus, vakaa institutionalisoituneisuus ja radikaalit institutionaaliset muutokset	54
<i>Pertti Ahonen</i>	
5. Hallinnonalan arviointimallin kehittämisen haasteet ja hyödyt. Esimerkkinä Valtion liikuntaneuvoston liikuntapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointimalli ...	83
<i>Olli Oosi</i>	
6. Tuottavuustavoitteiden kehitys ja arviointi	102
valtio-kuntasuhteen eri tasoilla <i>Pietu Mänttari</i>	

7. ARTTU-tutkimusohjelma Paras-uudistuksen arvioijana	132
<i>Pentti Meklin</i>	
8. Harmaan talouden torjunnasta – teoriasta käytäntöön	153
<i>Kalle Määttä</i>	
9. Finanssivalvonta säännösten noudattajan näkökulmasta OP-Pohjola-ryhmässä	174
<i>Tiina Sahamies</i>	
10. Finanssipolitiikan ohjaus ja valvonta Euroopan unionissa	193
<i>Jani Wacker</i>	

Kirjoittajat

Pertti Ahonen, VTT, KTM, on Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin, erityisesti hallinnon tutkimuksen professori. Hänen tieteellisen toimintansa ajankohtaisiin painopisteisiin kuuluvat julkisen hallinnon ja julkisen sektorin instituutiomuutosten pitkän aikavälin analyysi sekä epäjatkuvien instituutiomuutosten selitysmallit. Hänen tutkimuskohteisiinsa lukeutuvat valtion laskentatoimi ja valtion budjetointi, arviointi ja tuloksellisuus, kuntien ja alueiden hallinnon rakenteet sekä instituutio- ja organisaatiostrategiat.

Anniina Autero, HT, on julkisen talousjohtamisen yliopistonlehtori Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa. Hänen tutkimusalueensa kohdistuvat julkisen talousjohtamisen osa-alueisiin ja niistä erityisesti julkisten politiikkojen analyysiin, tuloksellisuuden mittaamiseen ja arviointiin. Väitöskirjassaan Autero tarkasteli valtion tulosjohtamisen monitulkintaisuutta erityisesti suomalaisessa paloturvallisuuspolitiikassa.

Lili-Anne Kihn, KTT, on yrityksen laskentatoimen professori Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa. Aiemmin hän on toiminut apulaisprofessorina Montclair State Universityssä Yhdysvalloissa sekä tutkimus ja/tai opetustehtävissä The London School of Economics and Political Sciencessä, University of Southern Californiassa, Vaasan yliopistossa ja Turun kauppakorkeakoulussa, jossa hän myös väitteli vuonna 1997. Kihnin tieteellisen toiminnan painopiste on erityisesti laskentatoimen ja ohjauksen kysymyksissä.

Pentti Meklin, KTT, HM, on kunnallistalouden emeritusprofessori Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa. Emeritusaikana hän on toiminut muun muassa Paras-uudistuksen arviointitutkimuksen tieteellisenä johtajana ja osallistunut kunta-alan koulutukseen sekä julkiseen keskusteluun kuntauudistuksesta. Erityisaloja ovat kunta-

konsernien toiminta, kuntien toiminnan tuloksellisuus, suuruuden ekonomia ja julkisyhteisöjen tarkastustoiminta.

Pietu Mänttari, HM, on julkisen talousjohtamisen yliopisto-opettaja Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa sekä tohtoriopiskelija Tampereen yliopiston tutkijakoulussa. Aiemmin hän on toiminut projektitutkijana sekä pankkisektorilla. Hänen väitöstutkimus kohdistuu valtion ja kuntien väliseen ohjaukseen erityisesti tuottavuuden parantamisen näkökulmasta.

Kalle Määttä, OTT, apulaisjohtaja, Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Hän on toiminut oikeustaloustieteen professorina Joensuun/Itä-Suomen yliopistossa. Tämän ohella hän on veropolitiikan dosentti Lapin yliopistossa ja ympäristöjohtamisen dosentti Jyväskylän yliopistossa, minkä lisäksi hän on toiminut vierailevana professorina Tarton yliopistossa. Määttä väitteli vuonna 1997 vero-oikeudesta Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa. Hänen tutkimuksensa ovat kohdistuneet muun muassa vero-, ympäristö- ja kilpailuongelmiin oikeustaloustieteen ohella.

Olli Oosi, Senior Partner, Owl Group. YTM Olli Oosi toimii Owl Group Oy:ssä osakkaana vastataen kansainvälisestä liiketoiminnasta ja julkishallinnon asiakkuuksista. Ennen nykyistä tehtäväänsä hän on toiminut kahdessa kansainvälisessä yrityksessä arviointi- ja tutkimusliiketoiminnan vetäjänä. Viime vuosina hän on tukenut lähes kaikkia ministeriöitä arviointitoiminnan kehittämisessä ja toteuttanut useita arviointi- ja selvitystoimeksiantoja.

Lasse Oulasvirta, HT, KTM, on finanssihallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen professori Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa. Hän on toiminut apulaisprofessorina ja professorina vuodesta 1997 lähtien Tampereen yliopistossa, jossa hän myös väitteli vuonna 1996. Oulasvirran tutkimuksen painopiste on ollut julkissektorin (valtion ja kuntien) taloussuunnittelussa, rahoituksessa, laskentatoimessa ja tarkastuksessa.

Tiina Sahamies, OTK, VT, riskienhallintajohtaja, Tampereen Seudun Osuuspankki. Hän vastaa pankin luotto- ja operatiivisten riskien ja 1.1.2014 alkaen myös markkinariskien hallinnasta laajennetun johtoryhmän jäsenenä. Hän on toiminut pankkisektorilla vuodesta 1983 alkaen erilaisissa asiantuntija- ja esimiestehtävissä lakimiestyöhön ja riskienhallintaan liittyen. Tampereen Seudun Osuuspankissa hän on työskennellyt vuodesta 1999 ja on myös OP-Pohjola-ryhmän luottoriskitoimikunnan jäsen.

Petri Uusikylä, VTL, neuvonantaja, HAUS International. Aiemmin hän on toiminut partnerina Net Effect Oy:ssä ja johtajana Ramboll Managament Consultingissa, ylitarkastajana valtiovarainministeriössä sekä tutkijana ja opettajana Helsingin yliopiston valtio-opin laitoksessa. Uusikylän tutkimuksen painopiste on ollut tulosoajauksessa ja -budjetoinnissa, arviointiteorioissa, EU:n päätöksenteossa sekä verkostoanalyysissa.

Jani Wacker, HT, on julkisoikeuden yliopistonlehtori Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa. Hänen tutkimuksensa on kohdistunut julkisen talouden oikeudelliseen sääntelyyn Suomessa ja Euroopan unionissa. Väitöskirjassaan Wacker tarkasteli Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutuksia Suomen kansalliseen finanssivaltaan.

Esipuhe

Käsillä oleva kokoomateos pohjautuu suurelta osin vuoden 2011 Tilitarkastuksen ja Arvioinnin Symposiumissa Tampereella esille nousseisiin aiheisiin ja keskusteluihin. Tampereen yliopisto on järjestänyt kyseisen symposiumin kahden vuoden välein. Vuonna 2011 teemoina olivat finanssivalvonta ja arviointi sekä sisäinen valvonta ja tarkastus kansainvälistyvässä ja konsernistuvassa organisaatiomaailmassa.

Tämä kirjan artikkeleita on täydennetty muutamilla muillakin yliopistomme tutkijoiden artikkeleilla. Kirja valottaa täten hieman laajemminkin akateemisten tutkijoiden tuloksia arvioinnin ja valvonnan kysymyksissä. Keskeinen kysymys näissä tutkimuksissa on ollut valtion, kunnan ja EU:n varojen tuloksellinen käyttö ja tämän tuloksellisen käytön arviointimenetelmien kehittäminen.

Kokonaisuutena sekä tilaisuutemme että kirjamme on toteutettu yliopistoväen ja käytännön asiantuntijoiden yhteistyössä. Näin olemme pyrkineet muodostamaan mahdollisimman ajankohtaisen ja kattavan katsauksen arvioinnin ja valvonnan kysymyksiin. Haluamme lausua parhaimmat kiitokset hyvästä yhteistyöstä kaikille kirjoittajille ja referoijille. Kiitämme kustannuspäällikkö Riitta Mäkistä mahdollisuudesta julkaista kirja Tampere University Pressin kustantamana, Tutkimus- ja koulutuskeskus Synergosta kirjan painamisen tukemisesta sekä Maaret Kihlakaskea kirjan taitosta.

Tampereella 18.12.2013

Lasse Oulasvirta

Lili-Anne Kihn

Pietu Mänttari

Jani Wacker

I. Arvioinnin ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä

Lasse Oulasvirta, Lili-Anne Kihn, Pietu Mänttari, Jani Wacker

Tämä kirja käsittelee arviointia ja valvontaa erilaisissa ympäristöissä. Molempien osalta tarkastellaan sekä nykytilaa että kehittämishaasteita. Pääpaino on julkisen sektorin arvioinnin kysymyksissä, joita suurin osa teoksen artikkeleista käsittelee. Tämän lisäksi kirjan loppuosassa nostetaan esille tiettyjä talouden valvontaan liittyviä teemoja.

Petri Uusikylän kirjoittamassa artikkelissa tarkastellaan arvioinnin haasteita ja uuden arvioinnin paradigman esilletuloa. Artikkelissa sovelletaan arviointimalleja nuorisotakuukokeiluun. Johtopäätöksenä artikkelissa on, että uudet arviointimallit nostavat esille mekaanisen ohjelma-arviointiparadigman ongelmia ja rajoitteita. Erityisesti systeeminen tulkinta ja siihen perustuva arviointimalli tarjoaa paremman viitekehyksen monimutkaisten ja keskinäisiin kytkentöihin perustuvien yhteiskunnallisten ongelmien arvioinnille.

Anniina Auteron artikkeli tarkastelee tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuuden ongelmaa suomalaisen paloturvallisuuspolitiikan toimiessa esimerkkitapauksena. Artikkelin nostaa hyvin esille tapauksen, jossa Uusikylän edellä esille ottamaa systeemistä tulkintaa voisi soveltaa perinteisen tulosohtausnäkökulman laajentamiseksi. Artikkelissa kyseenalaistetaan tuloksellisuuspolitiikkojen muovaamisessa omaksuttuja ajattelutapoja ja tarkastellaan tähän liittyviä monitulkintaisuuksia.

Pertti Ahosen artikkeli syväluotaa tuloksellisuuden arviointia talousarviotaloudessa erityisesti institutionalisoitumisen kannalta. Ahonen paikallistaa keskeisiä muutoksia valtion budjetoinnissa, muussa laskentatoimessa sekä tulosehjäuksessa aina 1960-luvun lopulta nyky-aikaan sekä tekee niistä institutionaalisella lähestymistavalla tulkinnan. Tulkinnan apuna käytetään lainsäädäntöaineistosta koostuvaa empiriaa. Ahosen mukaan tuloksellisuuden arvioinnin kannalta oleellisia radikaaleja institutionaalisia muutoksia on tapahtunut 1960-luvun loppulla, jolloin korostui suunnittelu-ohjelmointi-budjetointi -järjestelmä, ajanjaksolla 1980-luvun lopulta 1990-luvun lopulle sekä vuosina 2000–2004, jolloin aikaisempien muutosten muodostamalla institutionaalisella perustuksella rakentuivat ne institutionaaliset olosuhteet, jotka ovat pääasiassa edelleen voimassa tulosehjäuksessa ja arvioinnissa vuonna 2013.

Olli Oosi pohtii artikkelissaan hallinnonalan arviointimallin kehittämisen haasteita ja hyötyjä. Oosi taustoittaa ensin arviointijärjestelmän käsitettä, liikuntapolitiikan arvioinnin menneisyyttä, arviointijärjestelmän rakennetta sekä toteutusvaihtoehtoja. Sitten hän reflektoi kehittämistyön haasteita ja hyötyjä sekä aiemman kirjallisuuden että empiirisenä esimerkkinä toimivan Valtion liikuntaneuvoston liikuntapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointimallin avulla.

Edellisten kirjoitusten tavoin myös Pietu Mänttärin artikkeli sijoittuu arvioinnin alueelle. Mänttärin artikkeli käsittelee tuottavuustavoitteiden kehittämistä ja arviointia valtion ja kuntien eri tasoilla, jolloin tavoitteiden asettaminen ja arviointi näyttäytyy eri tavoin. Mänttari esittelee tutkimustuloksia 31 henkilöhaastattelun ja asiakirja-aineistojen pohjalta. Tutkimuksessa hyödynnetään ohjausketjun ideaa. Tasojen välistä arviointia pyritään katsomaan horisontaalisesti sekä vertikaalisesti.

Pentti Meklinin artikkeli käsittelee ARTTU-tutkimusohjelmaa ja sen tuloksia kuntarakennemuutoksesta. Kunta- ja palvelurakenteen muutosten vaikutukset riippuvat paljon vallitsevista olosuhteista. Vaikutukset ovat hyvin erilaiset väestöltään kasvavilla tai vähenevillä seuduilla, maaseudulla tai kaupunkiseuduilla ja suurissa tai pienissä

kunnissa. Uudistuksen nettohyötyjen ennakointi on vaikeaa – kunta-liitoksen tekeminen tai yhteistoiminta-alueen muodostaminen tarjoaa kehittämispotentiaalia ja mahdollisuuksia, mutta tämän potentiaalin hyödyntäminen edellyttää kunnan johtamisjärjestelmän ja lopulta palvelujen tuottamisen uudistamista. Toteutus määrää lopulta kunta-liitoksen ja yhteistoiminnan aikaansaamat hyödyt.

Määtän, Sahamiehen ja Wackerin tutkimukset muodostavat kolmen artikkelin rykelmän, jossa käsitellään valvontaan liittyviä kysymyksiä. Kalle Määttä tarkastelee artikkelissaan harmaan talouden torjuntaa. Kirjoituksessa käsitellään harmaan talouden torjunnan talousteoreettista viitekehikkoa sekä sitä, kuinka harmaan talouden torjuntaan voidaan vaikuttaa sääntelyn ja valvonnan keinoilla. Harmaa talous on moniulotteinen ilmiö, minkä vuoksi sen torjunnassa tarvitaan laajaa toimenpidevalikoimaa.

Tiina Sahamies tarkastelee artikkelissaan finanssivalvontaa säännösten noudattajan näkökulmasta OP-Pohjola-ryhmän esimerkin avulla. OP-Pohjola-ryhmä eli osuuspankkien yhteenliittymä on Suomen suurin finanssiryhmä, joka muodostaa ainutlaatuisen erityislainsäädännöllä säädellyn taloudellisen kokonaisuuden. Sahamies kuvaa artikkelissaan ensin Osuuspankkien sääntelyn ja valvonnan kehittymistä, sääntely-ympäristöä ja säännöksiä sekä vakavaraisuussääntelyn vaikutuksia suomalaiseen pankkiin. Sen jälkeen analysoidaan sääntelyn ja valvonnan vaikutuksia yksittäiseen paikalliseen osuuspankkiin. Tämän jälkeen esitetään sääntelyn vaikutukset pankin tilintarkastukseen. Artikkelinsa lopuksi Sahamies pohdiskelee finanssialan kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn tulevaisuutta.

Kirjan viimeisessä artikkelissa Jani Wacker käsittelee finanssipolitiikan ohjausta ja valvontaa Euroopan unionissa. Useita Euroopan maita koettelevaa velkakriisiä on pyritty osaltaan ratkaisemaan ylikansallisella sääntelyllä ja valvonnalla. Artikkelissa tarkastellaan tätä EU-oikeudellista sääntely- ja valvontajärjestelmää sekä siihen tehtyjä ajankohtaisia uudistuksia. Lisäksi kirjoituksessa luodaan katsaus julkisen talouden velkaantumista koskevaan Suomen kansallisen tason sääntelyyn ja ohjaukseen.

2. Kompleksisuus, kausaliteetti ja keskinäisriippuvuudet näyttöön perustuvan päätöksenteon ja arvioinnin haasteina

Petri Uusikylä

Johdanto

Nykyaikainen arviointitoiminta on tärkeä osa läpinäkyvää ja avointa julkista hallintoa. Arviointi ei ole kuitenkaan vain tekninen instrumentti tulosten ja vaikuttavuuden seuraamiseksi vaan sen taustalla vaikuttavat kaksi laajempaa yhteiskunnallista diskurssia: vaatimus näyttöön perustuvasta (*evidence-based*) päätöksenteosta ja tulosohtautuvasta julkishallinnosta (*performance management*).

Molempia arviointitoiminnan premissejä lähestytään yleensä teknis-rationaalisen tiedonintressin kautta. Päätösten tulee olla hyvin valmisteltuja ja perustua tutkittuun tietoon ja julkishallinnon tulee kyetä osoittamaan kansalaisille, mitä veronmaksajien rahoilla on saatu aikaiseksi.

Kun pintaa hieman raaputtaa avautuu näiden ”itsestään selvyysien” alta laajempi ontologinen miinakenttä, joka liittyy yhteiskunnallisiin arvoihin, demokraattisten instituutioiden rooliin yhteiskunnallisten arvon allokoijina sekä oikean ja väärän tiedon erottamisen vaikeuteen.

Voidaan oikeutetusti nostaa esiin kriittisiä kysymyksiä kuten:

1. Mitkä ovat ideologiset yhteydet tulosohjauskulttuurin ja näyttöön perustuvan päätöksenteon ja ohjelmasuunnittelun välillä?
2. Miksi nämä diskurssit vahvistuvat samaan aikaan kun yhä enemmän peräänkuulutetaan arvoperusteista johtamista ja päätöksentekoa?
3. Millainen yhteiskunnallinen arvoperusta näillä malleilla on?
4. Mikä tahot ajavat näyttöön perustuvaa toimintakulttuuria ja kenen/keiden intressejä ne viime kädessä palvelevat?
5. Millaiseen muutosteoriaan nämä mallit perustuvat ja miten ne tukevat kansalaisten osallisuutta ja mahdollisuutta vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon?

Evidenssiin perustuvassa päätöksenteossa, jota arviointi siis keskeisiltä osin pyrkii edistämään, törmätään usein myös käytännön ongelmiin arviointiviitekehysten tai mallin valinnassa. Sovellettava malli määrittelee pitkälti myös sen millaista evidenssiä arviointi tarjoaa päätöksentekijöille ja millaisia reunaehdoja valitut mallit asettavat arvioitsijalle. Seuraavassa pyritään käytännön esimerkin avulla osoittamaan millaisia arviointiasetelmia voidaan soveltaa yhteiskuntapoliittisten ohjelmien tai hankkeiden tulosten ja vaikuttavuuden osoittamiseksi. Mallit etenevät yksinkertaisesta ohjelmamallista edeten kohti monimutkaisempia ja kokonaisvaltaisempia systeemisiä malleja.

Kompleksisuus, kausaliteetti ja empiirinen todentaminen

Yhteiskunnallisten ilmiöiden keskinäisriippuvuus, kompleksisuus ja monitasoisuus ovat kasvaneet dramaattisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana (Easley & Kleinberg 2010; Byrne 2005; Watts 2005). Synä tähän kehitykseen ovat ensisijaisesti informaatioteknologian kehittyminen, globaalin verkostotalouden rakenteiden muutokset, monitasoinen päätöksentekoympäristö (globaali-kansallinen-alueellinen-paikallinen) ja muutosnopeuden kiihtyminen.

Tämä asettaa ongelmia paitsi siiloutuneelle ja sektorilähtöiselle päätöksentekojärjestelmälle (Uusikylä 2013) myös poliittis-hallin-

nollisten päätösten ja yhteiskunnallisten ilmiöiden arvioinnille. Jos halutaan aidosti ymmärtää monimutkaisia yhteiskunnallisia ongelmia (*wicked problems*) sekä poliittisten päätösten kokonaisvaikuttavuutta, tulee nykyisin käytössä olevien ohjelma- ja projektiarviointimallien tilalle synnyttää vaihtoehtoisia arvioinnin viitekehyksiä. Näiden mallien lähtökohtana on ilmiöiden välinen vahva keskinäisriippuvuus, ei-lineaarisuus sekä pyrkimys kohti holistista tulkintaa, jossa kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa (Byrne 2005, 3). Pienessä mittakaavassa kyse on uudenlaisen arviointiparadigman synnyttämisestä (vrt. Kuhn 1996). Ennen kuin hahmotamme uuden paradigman peruselementtejä, on syytä tarkastella perinteisen, ohjelmateoriasta lähtevän arviointimallin olettamuksia käytännön tapausesimerkin kautta.

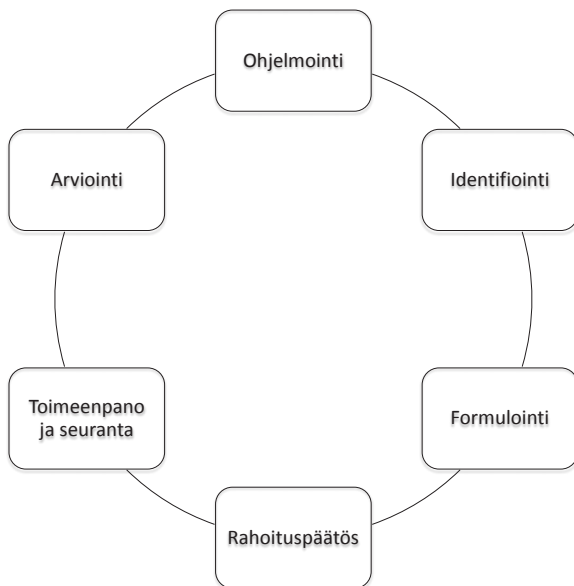
Esimerkiksi voidaan ottaa kuvitteellinen tilanne, jossa ryhmä tutkijoita saa tehtäväkseen arvioida Kataisen hallituksen nuorisotakuujärjestelmän tuloksia ja vaikuttavuutta. EU:n työministerit hyväksyivät 28.2.2013 pidetyssä kokouksessaan EU:n laajuisen suosituksen nuorisotakuusta. Suositus edellyttää jäsenmaiden takaavan kaikille alle 25-vuotiaille nuorille laadukkaan työ-, jatkokoulutus-, oppisopimuskoulutus- tai harjoittelupaikan neljän kuukauden kuluessa koulun päättymisestä tai työttömäksi joutumisesta. Suositus jättää nuorisotakuun hallinnolliset vastuut ja järjestelyt jäsenmaan päätettäväksi. Se määrittelee jäsenmaille suuntaviivoja, jotka koskevat muun muassa yhteistyötä työvoimaviranomaisten, oppilaitosten ja nuorisotyön kesken.

Suomessa hallitus ajoi läpi kokeiluhankkeen, jossa jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, työkokeilu- opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Nuorisotakuuseen liittyy koulutustakuu, jossa jokaiselle peruskoulun päättäneelle taataan koulutuspaikka lukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa, oppisopimuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin.

Lähtökohta: yksinkertainen ohjelma-arviointimalli

Perinteinen ohjelmateoria (esim. Donaldson 2007; Chen 2005; Weiss 1998) perustuu oletamaan, että on olemassa yhteiskunnallisia ongelmia (esim. nuorisotyöttömyys, liikennekuolemat tai vaarallisten kemikaalien ympäristövaikutukset). Näiden ongelmien ratkaisemiseksi julkinen valta (hallitus, eduskunta, kunnanvaltuusto, Euroopan Parlamentti) käynnistää kehittämishankkeita, projekteja tai ohjelmia¹.

Euroopan Komissio (Euroopan komissio 2004) on ohjeistanut hankehallinnon kehittämistä mm. tarjoamalla käyttöön projektisyklin kokonaishallintaan tarkoitettua PCM-mallia (*Project Cycle Management (PCM) -mallia*) ja siihen liittyvää loogisen viitekehyksen lähestymistapaa.



Kuvio 1. Projektisyklin hallinta

1. Ohjelma-ajattelu perustuu vahvasti anglo-amerikkalaiseen yhteiskunnan hallintamalliin, jossa ohjelmien kautta resursseja allokoidaan virastoille ja laitoksille kohdennetusti tiettyjen ongelmien ratkaisemiseksi. Ohjelmamalliin kuuluu olennaisesti myös ohjelmabudjetointi, jossa näihin toimenpiteisiin allokoidaan täsmärahoitusta rajattuun tarkoitukseen ja määräajaisesti.

Projektsyklimallin lähtökohtana on kehittämisprojektin jakaminen sen ajallisen vaiheen suhteen eri osioihin. Tämä auttaa projektin suunnitteluun ja toimeenpanoon osallistuvia tahoja kiinnittämään huomiota kulloinkin kriittisiin onnistumisen edellyksiin ja varautumaan riskeihin. Malli on tietysti vain ns. heuristinen viitekehys eikä sellaisenaan takaa onnistunutta projektitoteutusta. Kriittisten arvioiden mukaan malli yksikertaistaa aivan liiaksi monimutkaista projektitoteutusta. Käytännön projektinhallinnassa joudutaankin usein palaamaan eri vaiheesta toiseen.

On ensiarvoisen tärkeää, että projektin toteuttajataho kirjoittaa riittävän selkeästi auki hankkeen ns. interventiologiikan eli määrittää mihin tarpeeseen tai kysyntään projekti perustuu (jäsentämistä voi auttaa ongelmapuun ja tavoitepuun määrittely), millaiset resurssit projektilla on käytössään, millä toimenpiteillä tavoitteisiin aiotaan päästä ja mitä tuotoksia ja tuloksia halutaan saada aikaiseksi. Lopulta on hyvä jo projektia suunniteltaessa pohtia mitä laajempaa, esim. yhteiskunnallista päämäärää projekti palvelee. Tällä on keskeinen merkitys projektin legitimaation ja yhteiskunnallisen painoarvon näkökulmasta.

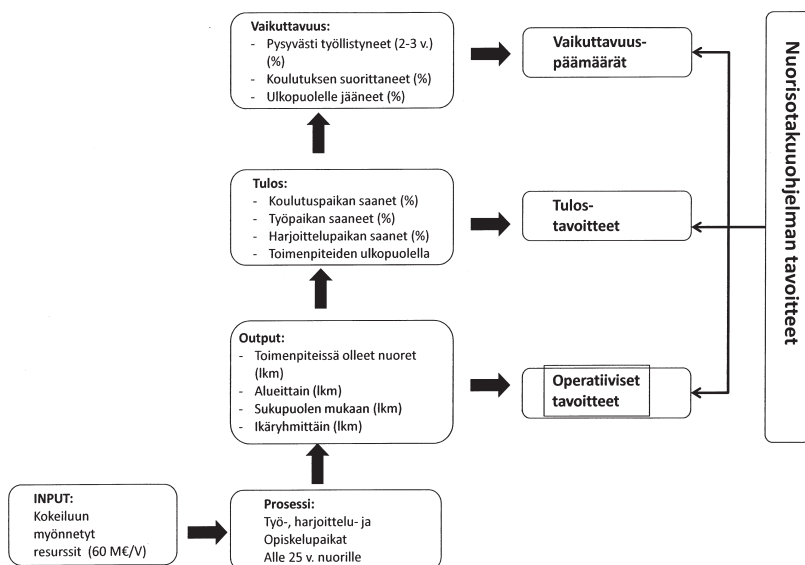
PCM-mallin soveltamiseen liittyy läheisesti myös ns. looginen viitekehys (*Logical Framework Approach*). Viitekehysten tarkoituksena on konkretisoida projektin hahmotettua interventiologiikkaa mm. määrittämällä projektitoteutuksen eri tasoille seurantaindikaattorit sekä näiden aineistolähtökohdat. Tämän tarkoituksena on empiirisen evidenssin kerääminen projektin toteutusvaiheessa ja mahdollisten ”korjaavien liikkeiden” tekeminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Oman kategoriansa mallissa (ks. kuvio 4 alla) muodostaa vielä riskin ja olettamusten sarake, jonka tarkoituksena on aukikirjoittaa suunnitteluvaiheessa tiedossa olevia riskejä, jotka saattavat toteutukseen ehkäistä alemman tason toimenpiteiden tai tulosten muuntumisen ylemmän tason vaikutuksiksi (vrt. tavoite-keino hierarkia). Riskit ovat julkisrahoitteisissa hankkeissa tyypillisesti regulatiivisia, poliittis-hallinnollisia, taloudellisia, sosiaalisia tai teknologisia. Toisaalta ne voivat liittyä myös asiakkuuksiin tai projektin kumppanuuksiin.

Interventio- logiikka	Indikaattorit	Aineistolähde	Oletukset ja riskit
Laajemmat vaikuttavuus- päämäärät	Nuorten syrjäytymisen estäminen	Kansalliset tilastot	
Projektin tavoitteet	Nuorten koulutuksessa pysyminen	Projektin seuranta	Muut syrjäytymistä estävät toimet
Tuotokset / Tulokset	Esim. koulute- tut (määrä) tai oppimistulokset	Kouluttajien arviot	Opiskelijoiden sitoutumien
Toimenpiteet	Koulutus- resurssit	Projektin budjetti	Toimenpiteiden toteutuminen
			Rahoituksen saaminen

Kuvio 2. Logical Framework -matriisi

Kaikesta hyödyllisyydestään huolimatta PCM ja Logical Framework saattavat jopa liiaksi yksinkertaistaa projektin moninaisuutta ja aikaansaada tilanteen jossa muoto ohjaa vahvasti sisältöä. Varsinkin julkisrahoitteisista projekteista (joissa ajallinen viive hankehakemuksen ja rahoituspäätöksen välillä saattaa olla hyvinkin pitkä) löytyy lukemattomia esimerkkejä tilanteista, jossa hetkellä t hyvältä tuntuva projekti-idea on auttamattomasti vanhentunut sen toteuttamishetkellä t+n. Mikäli rahoittaja härkäpäisesti pitää kiinni alkuperäisestä projektisuunnitelmasta eikä suostu hyväksymään projektitiimin havaitsemaa tosiasiaa, että maailma on muuttunut esim. vuodessa niin paljon, että alkuperäistä ideaa ei enää yksinkertaisesti kannata toteuttaa, saatetaan ajautua tilanteeseen, jossa veronmaksajien rahoja todellakin tuhlaataan.

Perinteinen arviointimalli (ns. *Logic Model*) rakennettaisiin Nuorisotakuuohjelman julkilausuttujen tavoitteiden mukaan seuraavasti:



Kuvio 3. Nuorisotakuukokeilun yksikertainen arviointimalli (*Logic Model*)

Mallissa **panoksilla** (input) tarkoitetaan niitä konkreettisia resursseja, joita Nuorisotakuuhankkeen toimeenpanoon on allokoitu. Tässä tapauksessa kokonaisbudjetti on 60 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi panospuolelle on kirjattava muut kustannukset, joita hankkeen toteuttaminen aiheuttaa esim. työhallinnolle sekä koulutusorganisaatioille (ylimääräiset rekrytoinnin, pilotointihankkeet, virkamiesten koulutus, viestintä ja markkinointi jne.)

Toimenpiteet (prosessi) viittaavat nuorten aktivointitoimenpiteisiin (henkilökohtainen neuvonta ja ohjaus, työharjoittelupaikkojen hakeminen, koulutuskokeilut, lisäkoulutuspaikkojen järjestäminen jne.)

Tuotokset puolestaan kuvaavat niitä konkreettisia seurauksia, joihin toimenpiteet johtavat. Näitä ovat esimerkiksi neuvontapalveluiden määrät, järjestetyt koulutustilaisuudet tai toteutetut markkinointikampanjat. Usein aggregoidut tuotossuureet eritellään vielä sukupuoli-,

alue-, ikä- ja koulutustaustakohtaisiin alaryhmiin tarkemman kokonaiskuvan saamiseksi.

Tulokset puolestaan kuvaavat sitä välittömästi toimenpiteen jälkeen vallitsevaa asiointitilaa, joka tuotoksista seuraa. Tällaisena voidaan Nuorisotakuun kohdalla pitää mm. työ- harjoittelupaikan saaneiden määrää ja osuutta sekä koulutukseen ohjattujen nuorten määrää ja osuutta. Oman ryhmänsä muodostavat kokonaan toimenpiteiden ulkopuolelle jääneet.

Vaikuttavuus viittaa toimenpiteiden pitkäkestoisimpiin seurauksiin. Tällaisiksi voidaan laskea esimerkiksi pysyvästi työuralle päässeet tai koulutuksen loppuun suorittaneet nuoret. Vaikuttavuuden ajallisen keston arviointi on vaikeaa, mutta tässä tapauksessa se voisi tarkoittaa esim. 2–3 vuotta toimenpiteiden päättymisen jälkeistä tilannetta.

Usein ohjelma-arvioinneissa tarkastellaan myös ohjelman toteuttamisen muita ominaisuuksia kuten toimenpiteiden tehokkuutta (panokset suhteessa tuotoksiin), taloudellisuutta tai kustannusvaikuttavuutta (paljonko yhden pysyvän työpaikan aikaansaaminen maksaa?).

Perinteistä ohjelma-arviontimallia on kritisoitu muun muassa siitä, että se yksinkertaistaa yhteiskunnallisten ongelmien luonnetta liikaa, kun määrittelee ilmiöiden välillä keinoitekkoisia kausaalisia suhteita (Pawson 2006; Hayden 2010). Toinen keskeinen kritiikin kohde on se, että ohjelmien taustalla olevat premissit ja teoreettiset oletamat jäävät usein kuvaamatta ja että ohjelmilta puuttuu ”muutoksen teoria” (Mayne 2011; Montague 2009). Kolmas keskeinen kritiikin kohde on se, että ohjelma-arviointimalleissa ei kyetä riittävästi kontrolloimaan ilmiöalueeseen vaikuttavia muita väliintulevia tekijöitä kuten yksilöllisiä, alueellisia ja suhdanteisiin liittyviä muutostekijöitä (Virtanen & Uusikylä 2004). Neljäntenä ohjelmateorian kritiikkina voidaan pitää niiden ”alisosiaalistettua” luonnetta, so. toimijoiden puuttumista mallista ja lopuksi viidentenä niiden kykenemättömyyttä ottaa huomioon yksilöllisen tai yhteisöllisen käyttäytymisen muutosta sekä ei-aiottuja seurauksia, joita ohjelmainterventio kohderyhmässä aiheuttaa (Uusikylä & Valovirta 2007).

Ratkaisu I: Kokeellinen tai puolikokeellinen arviointiasetelma

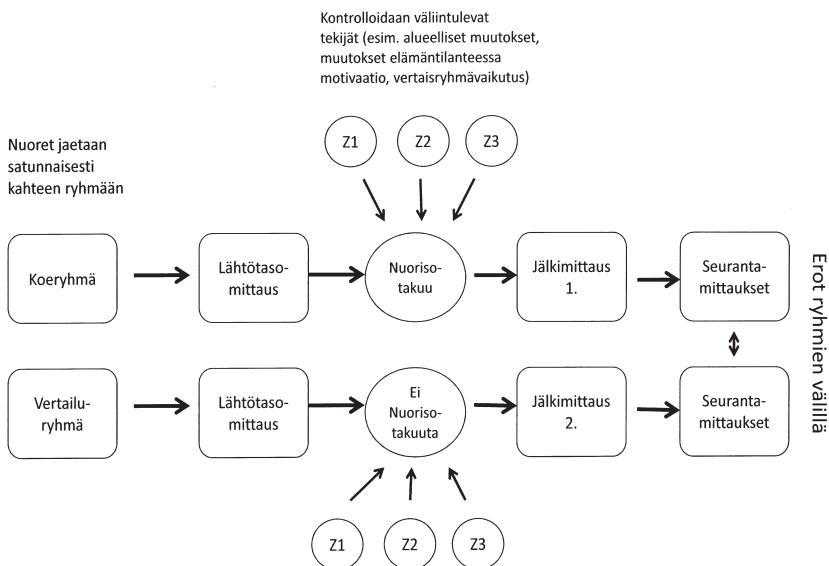
Kokeellisen arviointiasetelman tavoitteena on selvittää arvioinnin kohteena olevan intervention kausaliteettia (syys-seuraus -suhteita) mahdollisimman aukottomasti ja kontrolloida väliintulevien muut-
tujen vaikutus arvioinnissa havaittuun muutokseen. Tämän avulla voidaan pyrkiä myös testaamaan ohjelman tai projektin taustalla olevia olet-
tamia ja niissä eksplisiitisti sovellettua interventologiikkaa eli saada-
nko ohjelmalla aikaiseksi haluttuja tuloksia ja vaikutuksia (ks. esim. Campbell & Russo 1999; Virtanen 2007; Mohr 1995).

Kokeellisessa asetelmassa arvioinnin kohteet (esimerkkita-
pauk-
sessamme takuun piiriin kuuluvat nuoret) jaettaisiin satunnaisesti
kahteen ryhmään: 1) koeryhmään ja 2) vertailuryhmään. Molemmille
ryhmille tehtäisiin lähtötasomittaus (ns. baseline tai pretest -mittaus),
jonka avulla varmistetaan, että ryhmät ovat työllistymis- tai kouluttau-
tumisedellytyksiltään sekä muiden lähtövalmiuksien (elämäntilanteen,
päihdeiden käytön, motivaation, jne.) osalta suurin piirtein samassa
asemassa.

Seuraavaksi toiseen ryhmään kohdistettaisiin Nuorisotakuumal-
lin mukaisia aktivointitoimenpiteitä (yksilökohtainen palveluohjaus,
työharjoittelupaikkojen etsiminen ja koulutukseen ohjaus). Toinen
ryhmä jäisi joko kokonaan ilman toimenpiteitä tai ne suoritettaisiin
Nuorisotakuuta edeltävällä tavalla.

Jälkimittaus suoritettaisiin jonkin ajan kuluessa toimenpiteiden
kohdistamisesta (esim. vuoden päästä ja pitkittäistutkimuksessa esim.
vuoden välein viiden vuoden aikana). Tämän jälkeen mitattaisiin eroja
koeryhmän ja vertailuryhmän työhön tai koulutukseen sijoittumisen
osalta. Alla olevassa kuviossa on esitetty Nuorisotakuumallin arvioin-
timalli kokeellisessa tai puolikokeellisessä asetelmassa.

Puolikokeellinen asetelma, joka on yleisemmin käytössä yhteis-
kuntatieteellisessä arvioinnissa tai tutkimuksessa, noudattelisi edellä
kuvattua polkua pääpiirteittäin. Ainoa merkittävä lievennys tehtäisiin
koe- ja verrokkiryhmien satunnaistamisen suhteen. Tällöin hyväksyt-



Kuvio 4. Nuorisotakuun kokeellinen arviointiasetelma

täisiin ryhmien välinen epäekvivalenssi eli se, että ryhmät poikkeavat toisistaan tiettyjen taustamuuttujien osalta (esim. vanhempien koulutustausta, motivaatio, päihteiden käyttö jne.) tai heihin kohdistettujen interventioiden suhteen. Usein näin menetelläänkin sen vuoksi, että yhteiskunnallisessa tutkimuksessa on mahdoton saavuttaa samanlaisia ”laboratorio-olosuhteita” kuin luonnontieteellisessä tutkimuksessa ja toiseksi sen vuoksi, että olisi arviointieettisesti kyseenalaista jättää osa nuorista heille kuuluvien neuvonta- ja palveluunohjaustoimenpiteiden ulkopuolelle vain siksi, että arvioitsijat voisivat testata Nuorisotakuu-mallin vaikuttavuutta.

Ratkaisu 2: Kontribuutioanalyysi

Kontribuutioanalyysia on viime vuosina (esim. Mayne 2011; Montague 2009; Wimbush ym. 2012) tarjottu uudenaikaiseksi tavaksi hahmottaa yhteiskunnallisten ohjelmien taustalla olevaa ”teoriaa muutoksesta” (theory of change) sekä ohjelman taustalla olevia kausaalisia ketjuja sekä kriittisesti arvioida ohjelman kontribuutiota (perinteisen attribuution sijaan) yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi. Mallin tavoitteina on myös erottaa ohjelman vaikutukset eri kohderyhmien näkökulmasta sekä hahmottaa eri toimijoiden rooleja ja vastuita ohjelman toteutuksessa.

Kontribuutioanalyysi perustuu lähtökohtaisesti yksinkertaisen ohjelma-arviointimallin kohdalla esitettyyn vaikutusketjuajatteluun (*logic model*), mutta se pyrkii elaboroimaan tätä tarkastelemalla ek-splisiittisesti muutoksen taustalla olevia olettamia, nostamalla esiin kriittisiä sisältökysymyksiä ja riskitekijöitä sekä mittaamalla empiirisesti millainen merkitys ohjelman ulkopuolisilla tekijöillä voisi olla ohjelman tuloksiin ja toistettavuuteen. Kontribuutioanalyysi etenee yleensä seuraavan Taulukossa 1 esitetyn kuusiportaisen etenemiskaa-vion mukaisesti. Seuraava esimerkki on muokattu Better Evaluation -sivuston kontribuutiomalliesityksestä.²

2. Lähde: http://betterevaluation.org/plan/approach/contribution_analysis.

Taulukko 1. Nuorisotakuun kontribuutioanalyysi

Vaihe	Arviointitoimenpide	Nuorisotakuu-esimerkki	Kriittiset kysymykset
I	Määrittele keskeiset arviointikysymykset ja erittele ohjelman julkilausutut ja julkilausumattomat tavoitteet. Pohdi näiden relevanssia.	Laadi arviointiasetelma, jossa Nuorisotakuun interventiologiikka on avattu yksityiskohdaisesti. Pohdi kokeilun merkitystä suhteessa nuorten syrjäytymisongelmaan.	Onko kokeilulla ollut selkeästi todennettavissa olevia vaikutuksia? Voidaanko vaikutukset todentaa? Miten ja miksi vaikutukset ovat syntyneet? Mitkä tekijät ovat olleet kriittisiä vaikutusten synnylle?
II	Rakenna ohjelmatavoitteista looginen vaikutusketju ja nosta esiin keskeisiä riskitekijöitä. Pohdi kriittisesti ohjelman taustalla olevaa teoriaa muutoksesta. Arvioi sen uskottavuutta.	Pohdi kriittisesti Nuorisotakuukokeilun mielekkyyttä ja toteuttamiskelpoisuutta. Laadi kokeilusta vaikutusketju.	Muodostavatko ohjelman tavoitteet loogisen kokonaisuuden? Onko joitain osa-alueita jätetty huomioimatta? Millaisiin yhteiskunnallisiin arvoihin tai muutosteoriaan malli nojaa?
III	Etsi olemassa olevaa evidenssiä muutosteorialle.	Analysoi onko kokeilun tavoitteille (määrälliset) riittävää tilastollista tai tutkimuksellista evidenssiä.	Mitä evidenssiä tavoitteiden ja riskien taustalla on? Onko evidenssi vahvaa vai suuntaantavaa tai jopa ristiriitaista? Mitä muita vaikuttavia tekijöitä esim. tutkimuksessa on nostettu esiin?
IV	Hahmota muutostarina ja arvioi sitä kriittisesti.	Laadi muutuskertomus NT-kokeilusta ja testaa sitä eri kohde- ja sidosryhmien näkökulmasta.	Onko tarina uskottava? Onko sille empiiristä evidenssiä? Miten laajasti se hyväksytään? Ketkä jäävät kertomuksen ulkopuolelle?
V	Etsi lisäevidenssiä muutostarinan ”heikoista” osioista.	Pohdi mitä lisätietoa tarvitaan NT-kokeilun taustalle.	Mistä lisätieto kerätään (kenttätyö, haastattelut, kyselyt jne.)? Kuka sen kerää? Miten sitä voidaan hyödyntää?
VI	Muuta ja kirjoita muutostarina uudelleen heikkojen kohtien osalta	Esitä kokeilua ohjaavalle ministeriölle (TEM) kokeilun heikot kohdat ja kehota laatimaan kokeilusta versio 2.0.	Miten ohjelmaa tulisi muuttaa, jotta kokonaisuus olisi loogisempi? Keiden äänen pitäisi kuulua voimakkaammin ohjelman sisällöissä? Miten uudistettu kokeiluversio levitetään?

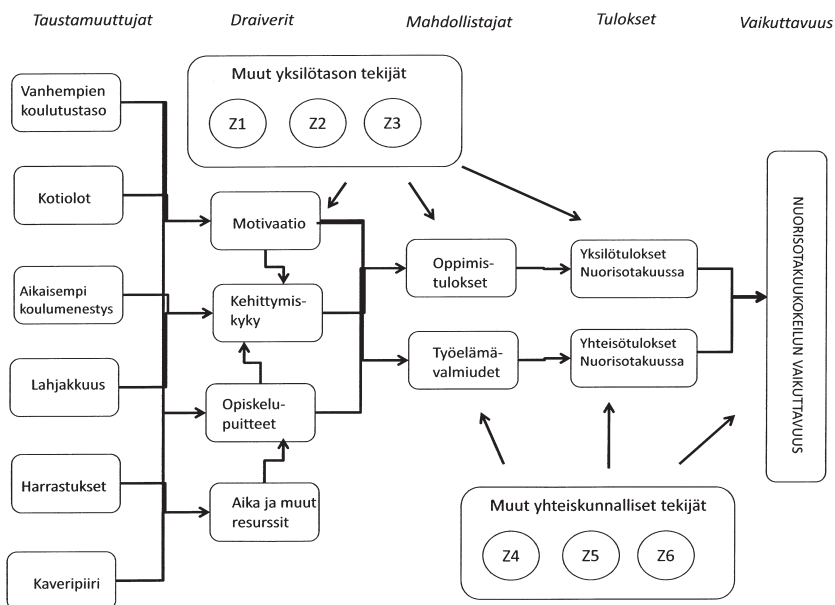
Ratkaisu 3: Vaikuttavuuskartta (outcome mapping)

Vaikuttavuuskarttametodin (*outcome mapping*) tarkoituksena on kontribuutioanalyysin tapaan syventää yksinkertaisen ohjelmamallin ja loogisen viitekehysten syy-seuraussuhdetulkintaa. Vaikuttavuuskartassa pyritään nostamaan esiin myös ei-lineaarisia vaikutuksia sekä toimenpiteiden kohteina olevien ryhmien yksilöllisiä toiminnallisia ja käyttäytymisessä tapahtuvia muutoksia.

Williams ja Hummelbrunner (2009, 77) nostavat esiin neljä keskeistä periaatetta Outcome mapping -metodin (OM) taustaksi:

1. Toimijalähtöinen kehitys ja muutos käyttäytymisessä. OM ottaa huomioon, että ihmiset ja organisaatiot johtavat muutosprosesseja. Ohjelman taustalla olevat ongelmat ja tavoitteet sekä niihin liittyvät indikaattorit on määriteltävä toimijoiden käyttäytymisessä havaittavien muutosten kautta.
2. Jatkuva oppiminen ja joustavuus. Malli korostaa, että toimivimmat ja vaikuttavimmat suunnittelu-, seuranta- ja arviointitoimenpiteet ovat aina syklisiä, iteratiivisia ja refleksiivisiä. Ne pyrkivät vahvistamaan tietämystä toimijoista, kontekstista ja haasteista, joita sosiaalisen muutoksen tavoitteluun liittyy.
3. Osallisuus ja tilivelvollisuus. Osallistamalla kumppaneita ja sidosryhmiä suunnittelu- ja seurantaprosessiin sekä korostamalla vuorovaikutussuhteen refleksiivisyyttä ja molemminpuolisuutta luodaan yhteistä sitoutumista ja tilivelvollisuutta ohjelman toteuttamisessa.
4. Ei-lineaarisuus ja kontribuutio. Muutosprosessin ja transformaation lähtökohdat ovat kollektiivisesti jaettuina. Ne ovat syntyneet monimuotoisten vuorovaikutussuhteiden tuloksena rahoittajien kontrolloiman mekaanisen input-output -ajattelun sijaan.

Seuraavassa Nuorisotakuumalli on hahmotettu vaikuttavuuskartan muodossa. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista lähteä kovin yksityiskoh-
taisesti avaamaan kokeilun tavoitteita tukevaa käyttäytymismuutosta
(nuorten kiinnostuksen heräämistä, motivaatiota ja osallisuutta), joten
kartta on lähinnä elaboroitu versio alun loogisesta ohjelmamallista.



Kuvio 5. Nuorisotakuun osatekijät Outcome Mapping -sovelluksena

Ratkaisu 4: Verkostoanalyysi

Verkostoanalyysi koostuu joukosta erilaisia suhteiden ja suhderaken-
teiden tutkimiseen kehitettyjä menetelmiä (ks. Johanson ym. 1995;
Wasserman 1994). Arviointinäkökulmasta verkostoanalyysi tarjoaa
hyödyllisen apuvälineen ohjelman toteutusprosessin ymmärtämiseksi.

Verkostoista voidaan tutkia esimerkiksi kohteen keskeisyyttä verkostossa, verkoston rakennetta kuten sen tiheyttä tai keskittyneisyyttä tai verkostojen yhteyksiä toisiin verkostoihin. Analyysissa verkostojen rakennetta pyritään usein mallintamaan graafiteoreettisista lähtöisin olevin menetelmin sekä kuvaamaan sosiogrammeina.



Verkostoanalyysin keinoin Nuorisotakuukokeilun vaikutuksia voitaisiin arvioida esim. nuorten palveluohjaukseen osallistuvien viranomaisten, järjestöjen ja yritysten vuorovaikutusverkoston muutosten kautta. Yllä kuvio esittää Jyväskylän seudulla vuosina 2000-2004 toteutetun ESR-osarahoitteen Wire-projektin (Verkostoista Voimaa Inhimillisiin Ratkaisuihin Elämässä) kumppanuusverkoston rakennetta ja verkostosuhteiden vahvuutta projektin toiminnan kannalta neljällä työllistämisen osa-alueella: työ- ja toimintakyvyn edistäminen, työllistymisen edistäminen, verkostoitumisen edistäminen ja palveluohjauksen kehittäminen.

WIRE-projektin kehitystavoitteena oli pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen sekä pitkäaikaistyöttömien henkilöiden elämänhallinnan lisääminen ja aktivoiminen – viime kädessä siis syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin lisääminen. Hankkeen välittömänä tavoitteena oli työllistää ja aktivoida työttömiä sekä lisätä erityisen heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien elämänhallintaa sekä rakentaa organisaatio- ja hallintorajat ylittävä yhteistyö- ja palveluohjausverkosto.

Verkostoanalyysin avulla kyettiin mallintamaan ja analysoimaan Jyväskylän seudun toimijoiden olemassa olevia yhteistyörakenteita sekä informaation kulkua verkostossa projektin toiminnan kannalta keskeisillä osa-alueilla. Tämä auttoi alueen toimijoita määrittelemään konkreettisemmat tavoitteet yhteistyölle sekä pohtimaan verkoston toiminnan vaikutuksia alueen työllistämistoimien tukemisessa. Tärkeä lisä oli verkoston ulkopuolelle jäävien toimijoiden integrointi sekä selkeämpien toiminnallisten roolien ja vastuiden määritteleminen verkostotoimijoiden kesken.

Ratkaisu 5:

Systeemianalyysi ja Social Fabric Matrix Approach (SFM)

Kaikki edellä esitetyt arviointiviitekehykset ja mallit ovat nostaneet esille mekaanisen ohjelma-arviointiparadigman ongelmia ja rajoitteita sekä tarjonneet tämentäviä kysymyksenasetteluja ja metodeita yhteiskunnallisten ohjelmien ja politiikkojen (policies) vaikuttavuuden

selvittämiseksi. Tosiasiassa yhteiskunnallisten ongelmien kenttä on kuitenkin vielä kompleksisempi ja keskinäisriippuvaisempi. Näiden tekijöiden huomioon ottaminen edellyttäisi näkökulman rajauksen sijaan sen laajentamista kohti systeemistä tulkintaa.

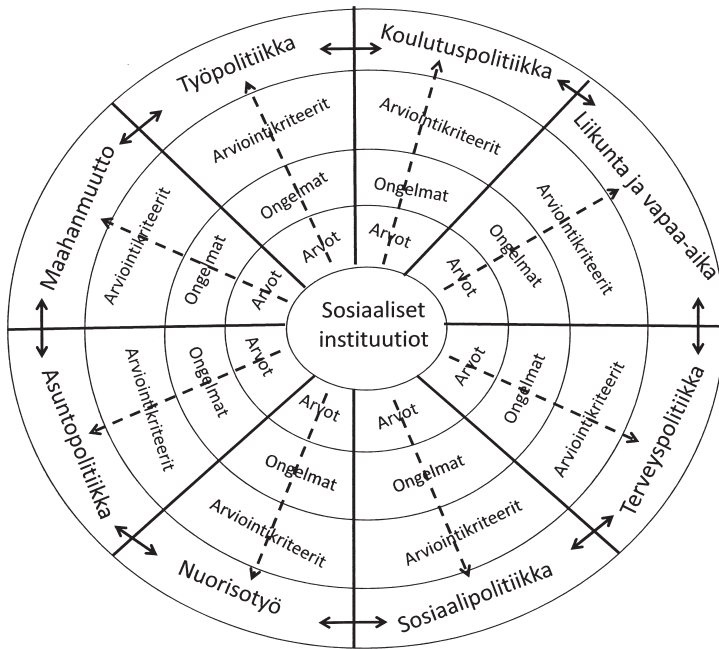
Perinteisessä systeemitieteessä (Bertalanffy 1971; Parsons 1977) korostetaan, että yhteiskunnat ja organisaatiot ovat sosiaalisia yksiköitä, jotka koostuvat osasysteemeistä. Nämä osasysteemit rakenteistuvat (Giddens 1984) ja uudelleenmuotoutuvat tiettyjen yhteiskunnallisten päämäärien saavuttamiseksi. Systeemit ovat avoimessa vuorovaikutussuhteessa keskenään sekä ympäristönsä kanssa. Näiden suhteiden välinen dynamiikka määrittelee pitkälti yhteiskuntien ja organisaation toimintaa.

Systeemitieteestä johdetussa kompleksisuusteoriassa (Zwick 1997; Byrne 1998) korostetaan niin ikään järjestelmän osien välistä vuorovaikutusta niiden attribuuttien tai ominaispiirteiden sijaan. Kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa (Barabasi 2002; Watts 2004; Easley & Kleinberg 2010). Näin yhteiskunnallisten ohjelmien ja muiden interventioden vaikuttavuutta ei voida ymmärtää ilman, että kokonaisvaikuttavuutta tarkastellaan kokonaisvaltaisena systeeminä ominaisuutena. Samaa ajattelua on korostettu viimeaikaisissa hallinnon kehittämisen linjauksissa Britanniassa niin sanotun joint-up government käsitteen kautta samoin kuin Suomessakin osana keskus-hallinnon uudistushanketta.

Gregory Hayden (2010) on tarkastellut holistisuuden merkitystä ohjelma-arvioinnin näkökulmasta erinomaisessa kirjassaan *Policymaking for a Good Society*. Hän syventää näkökulmaa yhteiskunnallisiin ongelmiin ja niiden ratkaisemiseksi laadittuihin ohjelmiin meta-politiikan (*metapolicymaking*) ja ns. Social Fabric Matrix (SFM) -metodin kautta.

SFM-mallissa korostetaan ohjelmien taustalla vaikuttavia sosiaalisia instituutioita, kulttuurisia ja yksilöllisiä arvoja, asenteita ja uskomuksia, teknologioita sekä ekologisia systeemejä. Tältä osin ajattelulla on läheisiä yhtymäkohtia ns. uusinstitutionalistiseen organisaatioteoriaan (vrt. Scott 1995) vaikkei Hayden näihin suoraan viittaakaan. Samoin Haydenin mukaan yhteiskunnallisten päätösten kenttää ja ohjelmia tulee tarkastella holistisesti, so. kaikki ilmiöön vaikuttavat yhteiskunnan toiminnot huomioon ottaen.

Nuorisotakuuesimerkissä tämä tarkoittaisi sitä, että arvioitaessa kokeilua ei näkökulmaa voisi rajoittaa ainoastaan ohjelmatavoitteisiin ja niitä tukeviin työllisyys- ja koulutuspolitiikan linjauksiin vaan tarkasteluun tulisi ottaa myös muut yhteiskuntapolitiikan osa-alueet kuten sosiaalipolitiikka, terveydenhuolto, asunto- ja yhdyskuntapolitiikka, liikunta- ja vapaa-aika, nuorisotyö, liikenne- ja infrastruktuurit, yrittäjyys- ja elinkeinopolitiikka jne. Näillä kaikilla on keskeinen vaikutus Nuorisotakuukokeilun onnistumiseen. Jotta yhtälö ei olisi liian yksinkertainen tulee tarkastelu tehdä samanaikaisesti niin keskushallinnon kuin alue- ja paikallishallinnon tasoilla.



Kuvio 7. Nuorisotakuukokeilu systeemisänä kokonaisuutena

Esimerkissä on kuvattu Nuorisotakuukokeilun onnistumiseen vaikuttavien osatekijöiden kokonaisuus. Yksittäisen ohjelman tavoitteiden

tarkastelu on kuin yrittäisi jäävuoren huippua tarkastelemalla saada ymmärryksen sen muodosta ja koosta. Arvioinnin näkökulmasta kiinnostavampaa on tarkastella jäävuoren vedenalaista osaa. Tässä tapauksessa se tarkoittaa arvoja, instituutioita, toimintakulttuuria, historiallisia syntymekanismeja, ristiriitoja ja yhteiskunnallisia jakolinjoja.

Kuvion 7 keskiöön on sijoitettu sosiaalisten instituutioiden kokonaisuus. Tämän sisällä tulee tarkastella suomalaisen yhteiskuntapolitiikan syntyä ja keskeisiä mekanismeja institutionaalisen ja historiallisen kontekstin kautta. Vain tämän kautta voimme ymmärtää kansallisia instituutioita (esim. työ ja perhe sosiaalisena instituutiona, tulonsiirto- ja sääntelymekanismit, palvelukulttuuri, virastokulttuurit, organisaatioiden väliset suhteet, valtarakenteet jne.). Seuraavassa kentässä on kuvattu kunkin politiikka-alueen sisäiset arvolähtökohdat ja sosiaaliset uskomukset. Näiden kohdalla on huomattava, että kyseessä ei ole suinkaan harmoninen arvokonsensus vaan usein keskenään ristiriitaisten arvojen mosaiikki. Tätä ylemmällä tasolla on kunkin politiikka-alueen erilliset ongelmat, pullonkaulat ja kehittämistarpeet joiden kautta päästään politiikkalohkokohtaisiin arviointikriteereihin. Kokonaisarviossa on luonnollisesti tarkasteltava kriittisesti myös eri lohkojen välistä yhteyttä ja vuorovaikutusrakenteita.

Yhteenveto

Tässä luvussa on tarkasteltu vaihtoehtoisia arviointimalleja mekanistisen ohjelma-arviointiparadigman korvaamiseksi. Mikään taulukkoon 2 tiivistetyistä arviointimalleista ei yksin korvaa perinteistä ohjelma-arviointiviitekehystä saati muodosta uutta paradigmaa. Niille kaikille on kuitenkin yhteistä ohjelmaan vaikuttavien ulkoisten tekijöiden kriittinen tarkastelu, systeeminen lähestymistapa (pl. kokeellinen arviointiasetelma), toimijoiden (sekä heidän arvojen, asenteiden ja käyttäytymisen) huomioonottaminen arviointiasetelmassa, toimijoiden ja instituutioiden välisten vuorovaikutusrakenteiden ja verkostojen tarkastelu sekä kompleksisuuden huomioon ottaminen tulosten analyysissa.

Taulukko 2. Yhteenveto esitellyistä arviointimalleista

Arviointimalli	Analyysin pääkohde	Taustalla vaikuttava teoria	Lisäarvo	Kritiikki
1. Logic Model	Ohjelman julkilausuttu interventiologiikka ja tavoitteet	Ohjelmateoria	Toimiva suunnittelun apuväline (Log Frame)	Mekanistinen, ei huomioi ulkopuolisia vaikutuksia ja muutosta
2. Kokeellinen asetelma	Ohjelman erillisvaikutukset (nettovai- kutukset)	Luonnontieteellinen menetelmä, positivismi	Ulkopuolisten tekijöiden kontrollointi	Käytännön vaikeus toteuttaa vakioituja koeasetelmia, eettiset ongelmat
3. Kontribuutioanalyysi	Ohjelman erillisvaikutus, muutoksen arviointi	Muutosteoria (theory of change)	Ohjelman tavoittelemien muutoksen ymmärtäminen, kumppanien ja kohderyhmien roolit ja vastuut	Empiirisen evidenssin löytämisen vaikeus, liika sidonnaisuus logic model -ajatteluun
4. Outcome Mapping	Ohjelmaan vaikuttavien tekijöiden keskinäissuhteet	Systeemiteoria, arviointikohteen mukaan vaihtuvat sisältöteoriat	Auttaa ymmärtämään ilmiöaluetta kokonaisuutena, ei-lineaarisuuden huomioiminen	Empiirisen todentamisen vaikeus, heikkojen signaalien huomioimisen vaikeus
5. Verkostoanalyysi	Toimijoiden tai ilmiöiden väliset relaatiot	Verkostoteoria, resurssi- ja vuusteoriat, vaihdantateoriat	Ohjelman mustan laatikon avaaminen, relaatioiden vaikutusten mittaaminen	Relationaalisen aineiston keruun vaikeus, deskriptiivinen ote kausaalisellistämisen ongelmaksi
6. Systeeminen arviointi (SFM)	Systeemin ja osasysteemien välinen vuorovaikutus	Systeemi- ja kompleksisuusteoriat	Holistinen lähestymistapa ja ymmärrys	Kompleksisuuden hallinta, ristiriitaiset signaalit ja empiirisen todentamisen vaikeus

Mallien ominaispiirteet ja erot voidaan vielä lopuksi tiivistää yllä olevan taulukon mukaisesti. Taulukossa on esitelty kuusi arviointiviitekehystä pelkistystä ohjelmamallista (*logic model*) aina systeemiseen arviointiin ja kompleksisuuste-

oriaan. Kunkin mallin kohdalla on tarkastelu erikseen niiden tuomaa lisäarvoa käytännön arviointitoimeksiantojen suorittamiseen sekä mallien rajoitteita ja reunaehtoja.

Harvoin arviointiasetelmaa suunniteltaessa kuitenkaan sovelletaan vain yhtä viitekehystä. Triangulaation mukainen suositus onkin, että arvioitavaa kohdetta tarkastellaan useamman viitekehyksen, aineiston ja analyysimenetelmän kautta. Vain näin saadaan luotettava kokonaiskuva arviointikohteesta. Lisäksi arvioinnin tulosten hyödyntämistarkoitus ja tilaajan intressit viime kädessä määrittelevät sovellettavan viitekehyksen.

Lähteet

- Barabási, Albert-László (2002) *Linked: The New Science of Networks*. Cambridge, MA: Perseus Press.
- Bertalanffy, L. (1971) *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. London: Allen Lane.
- Byrne, David (2005) *Complexity Theory and Social Sciences. An Introduction*. New York: Routledge.
- Chen, Huey-Tsyh (2005) *Practical Program Evaluation. Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Campbell Donald T. & Russo, M. Jean (1999) *Social Experimentation*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Donaldson, Steward I. (2007) *Program Theory-Driven Evaluation Science. Strategies and Applications*. New York: Psychology Press.
- Easley, David & Kleinberg, Jon (2010) *Networks, Crowds and Markets. Reasoning about a Highly Connected World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- European Commission (2004) *Aid Delivery Methods*. Volume 1. Project Cycle Management. Brussels: European Commission.
- Giddens, Anthony (1984) *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Kuhn, Thomas S. (1996) *The Structure of Scientific Revolution. The Structure of Scientific Revolutions*, 3rd edition. Chicago: University of Chicago Press.
- Mayne, John. (2011) Addressing Cause and Effect in Simple and Complex Settings through Contribution Analysis. In *Evaluating the*

- Complex*, R. Schwartz, K. Forss, and M. Marra (Eds.), Transaction Publishers.
- Mohr, Lawrence B. (1995) *Impact Analysis for Program Evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Montague Steve (2009) *Structured Contribution Analysis A Brief Dialogue and Practical Demonstration*. Presentation at the University of Edinburgh.
- Parsons, Talcott (1977) On Building Social Systems Theory. In Parsons, Talcott (Ed.) *Social Systems and the Evolution of Action Theory*. New York: Free Press.
- Pawson, Ray (2006) *Evidence-Based Policy. A Realist Perspective*. London: Sage Publications.
- Scott, W. Richard (1995) *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Uusikylä, Petri (2013) Transforming Silo-steering into Performance Governance System: The Case of The Finnish National Government. *New Directions for Evaluation*, 137.
- Uusikylä, Petri - Valovirta, Ville (2007) Three Spheres of Performance Governance: Spanning the boundaries from single-organisation focus towards a partnership network. *Evaluation* 13, 4.
- Virtanen, Petri (2007) *Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki: Edita.
- Virtanen, Petri & Uusikylä, Petri (2004) Exploring the Missing Links Between Causes and Effects. A Conceptual Framework for Understanding Micro-Macro Conversions in Programme Evaluation. *Evaluation* 10, 1.
- Wasserman, Stanley & Faust, Katherine (1994) *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Watts Duncan J. (2004) *Six Degrees. The Science of a Connected Age*. New York: W.W. Norton & Company.
- Weiss, Carol H. (1998) *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Williams, Bob & Hummelbrunner, Richard (2009) Outcome Mapping 75-91. In Williams, Bob & Hummelbrunner, Richard (Eds). *Systems Concepts in Action. A Practitioner's Toolkit*. Stanford, Ca: Stanford University Press.
- Wimbush, Erica & Montague Steve & Mulherin, Tamara (2012) Applications of contribution analysis to outcome planning and impact evaluation. *Evaluation* 18, 3, 310-329.
- Zwicky, M. (1997) *Complexity theory and systems theory*. International Institute for General Systems Studies.

3. Tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuus. Tapaus: suomalainen paloturvallisuuspolitiikka

Anniina Autero

Johdanto

Tämä artikkeli pohjautuu Tampereen yliopistossa 26.10.2012 tarkastettuun väitöskirjatutkimukseen Tulosjohtamisen monitulkintaisuus suomalaisessa paloturvallisuuspolitiikassa (Ambiguity of Performance Management in the Fire Safety Policy of Finland). Siinä tarkasteltiin tulosjohtamisen monitulkintaisuutta paloturvallisuuspolitiikassa ja kuoleman tapauksiin johtaneissa tulipaloissa (ns. palokuolematapauksissa) täydellisen rationaalisuuden mallia jäljittelevän tulosjohtamisen syklin avulla. Sykli muodostuu politiikkaongelmien tunnistamisesta, toimenpiteiden valinnasta, tavoitteiden asettamisesta sekä tulosten arvioinnista. Kaikkiin syklin vaiheisiin liittyy monitulkintaisuutta, epävarmuutta ja epätäydellisyyttä, eikä siten ole lainkaan selvää miten tulokset ja vaikutukset syntyvät (Autero 2012).

Tässä artikkelissa tarkastelen erityisesti tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuutta hyödyntämällä väitöskirjatutkimuksen paloturvallisuuspolitiikkaa ja palokuolematapauksia. Tarkastelun kohteena ovat palokuolemat vuosina 2007–2010. Artikkelin keskeinen kysymys on, mitä monitulkintaisuutta tuloksellisuuden arviointiin liittyy suomalaisessa paloturvallisuuspolitiikassa? Kenen syytä tai ansiota aikaansaadut

tulokset ovat? Artikkelissa kyseenalaistetaan tuloksellisuuspolitiikkojen muovaamisessa omaksuttuja ajattelutapoja ja tarkastellaan tähän liittyviä monitulkintaisuuksia.

Pelastustoiminta johtaa ja valvoo sisäasiainministeriön pelastusosasto. Pelastustoimen keskeisin strateginen tavoite vuodelle 2015 on ehkäistä onnettomuuksia. Keskeinen vaikuttavuustavoite on vähentää onnettomuuksien määrää ja erityisesti tulipalojen ja palokuolemien määrää (Pelastustoimen strategia 2015). Kuitenkin samaan aikaan tiedetään, että pelastustoimella on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa tulipalojen syttymiseen. Alueelliset pelastuslaitokset hoitavat varsinaiset pelastustehtävät alueillaan, ja kunnat rahoittavat pelastuslaitosten toiminnan. Varsinainen pelastustyö ja sen resursointi tapahtuu muualla, ja siten pelastusosastolla on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa pelastustoimen tuloksellisuuteen.

Paloturvallisuuspolitiikkaa hyödynnetään tässä artikkelissa empiirisenä esimerkkinä, kun tarkastellaan tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuutta. Laajempi ymmärrys paloturvallisuuspolitiikan ja sen tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuudesta auttaisi paremmin tunnistamaan kuolettaviin tulipaloihin vaikuttaneita tekijöitä sekä ymmärtämään julkishallinnon mahdollisuuksia ehkäistä palokuolemia, ja vaikuttaa parempaan tuloksellisuuteen.

Ideaalimallin mukaisesti julkiset toimintapolitiikat rakentuvat loogisella ja johdonmukaisella tavalla muodostaen ajallisesti optimaalisia tarpeiden, ongelmien sekä tavoitteiden ja keinojen ketjuja, joiden tuloksellisuus on mitattavissa ja arvioitavissa. Tässä mallissa kukin politiikkaongelma on optimaalisesti tunnistettavissa ja siihen on löydettävissä juuri oikeat tavoitteet ja keinot ratkaista ongelma. Lisäksi mallissa voidaan osoittaa valituilla toimenpiteillä aikaansaadut tulokset. Artikkelissa tarkastellaan kysymystä, miksi näin ei tuloksellisuuden arvioinnissa kuitenkaan ole rajoitetun rationaalisuuden teoriaa (Simon & March 1957) sekä monitulkintaisuuden käsitettä (March & Olsen 1976) hyödyntämällä.

Julkishallinnon tuloksellisuus

Julkishallinnon tuloksellisuus ja tuloksellisuuden arviointi ovat keskeisiä tarkastelukohteita tässä tutkimuksessa. Tuloksellisuus ei ole kuitenkaan yksiselitteinen ilmiö eikä käsite. Ei ole lainkaan itsestään selvää miten tuloksellisuus muodostuu ja miten sitä tulisi arvioida.

Tuloksellisuuden käsite voidaan määritellä eri tavoin eri toimintaympäristöissä. Liiketaloudellisessa tuloksessa tarkastellaan uhrausten eli kustannusten ja hyötyjen eli tuottojen välistä suhdetta (Meklin 2001, 95). Julkishallinnon tuloksellisuutta kuvataan usein pidempikestoisten yhteiskunnallisten aikaansaannosten – vaikutusten, tavoitteiden ja tarpeiden – välisenä suhteena. EU-rakennerahasto-ohjelmien ja politiikkojen myötä tuloksellisuutta julkisrahoitteisessa toiminnassa on alettu kuvaamaan aikaansaatusna muutoksena ja eräänlaisena nettovaikutuksena yhteiskunnallisten tarpeiden ja aiottujen toimenpiteiden sekä vaikutusten välillä.

Julkishallinnon ja liiketalouden toimintaympäristöjen vertailu herättää usein tarpeetontakin kritiikkiä siitä, ettei julkishallinto toimi samojen liike-elämälle tyypillisten lainalaisuuksien mukaan, eikä julkisyhteisöjen toiminnan tarkoituksena ole tavoitella liiketaloudellista voittoa. Liiketaloudelliseen toimintaan liittyy markkinat, kilpailu ja kysyntä (Valkama 2013). Julkishallinnon toimintaan ei välttämättä liity samanlaista kilpailua tai kysyntää. Kansalaiset eivät luonnollisestikaan halua esimerkiksi vangitsemista tai sakottamista, mutta yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitämiselle on kuitenkin kysyntää.

Toisaalta julkishallinnon ja liike-elämän välinen raja on muuttunut yhä häilyvämmäksi. Julkisyksityinen toiminta ja julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö on muuttunut monella toimialalla yleisemmäksi. Julkishallinnon tehtävä on perinteisesti ollut vastata sellaisiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja ongelmiin, joihin markkinasektori ei vastaa tai pysty vastaamaan. Näitä ovat erilaisten julkishyödykkeiden tuottaminen, sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen tai markkinoiden tasapainottaminen tulonjakoon vaikuttamalla jne. Päätöksenteon

näkökulmasta resurssien (ajan ja rahan) niukkuus ja tarpeiden tyydyttämismahdollisuuksien rajallisuus ovat kuitenkin sekä julkis- että markkinatalouden ympäristöissä vallitsevia ja yhtäläisiä ominaisuuksia (Valkama 2013; Meklin 2002; March 1988).

Julkishallinnon tuloksellisuuskeskustelussa viitataan usein verovaroin ylläpidettävään palvelutuotantoon ja siihen, miten tehokkaasti verovaroilla aikaansaadaan julkisia palveluja. Tässä yhteydessä ristiriitaa ja kysymyksiä nousee usein julkishallinnon erityispiirteisiin liittyen. Julkishallinto tuottaa julkisia palveluita kuten esimerkiksi pelastuspalveluja ja sairaanhoitoa, mutta sillä on myös yhteiskuntaa ohjaavia tehtäviä kuten esimerkiksi alkoholin käytön rajoittaminen, sen säänteleminen alkoholiverotuksella tai tupakoinnin vähentäminen sen markkinointia rajoittamalla. Näillä keinoilla voidaan pyrkiä vaikuttamaan yksilöiden käyttäytymiseen, mutta myös estämään ei-toivottua käyttäytymistä.

Suomalaisessa julkishallinnossa tuloksellisuuskäsitettä on jäsennetty perinteisen kolmen E:n mukaisella tuottavuus (efficiency), taloudellisuus (economy) ja vaikuttavuus (effectiveness) – käsitteistöllä. Tuottavuus muodostuu julkisorganisaatioiden panosten ja tuotosten välisestä suhteesta. Taloudellisuus muodostuu tuotosten ja kustannusten välisestä suhteesta ja vaikuttavuus tavoitteiden ja aikaansaatujen vaikutusten välisestä suhteesta. (Autero 2009, 118; Meklin 2009, 36; Vakkuri 2009, 13). Kolmen E:n rinnalle on erityisesti finanssikriisin ja julkisen rahoituksen kestävyys ja lainanoton myötä noussut yhä näkyvämmiin neljäs E (equity), joka kuvaa esimerkiksi oikeudenmukaisuutta julkisen velan takaisinmaksajien sekä palvelun käyttäjien välillä yhä kiristyvämässä taloustilanteessa (Bailey 2004).

Paloturvallisuuspolitiikkaan liittyy myös paljon kysymyksiä siitä, mikä on yksilön ja yhteiskunnan vastuu tulipaloissa ja niiden korvaamisessa, jos niiden aiheuttamiseen on keskeisesti vaikuttanut yksilöiden varomattomuus ja huolimattomuus ja erityisesti päihteet ja tupakointi. Tupakointi oli palokuolematapauksissa tulipalojen yleisin syytymisyys vuosina 2007–2010. Uhrien toimintakyky oli myös alentunut. Useimmista tapauksista uhrit olivat alkoholin vaikutuksen alaisena.

Varomattomuus ja huolimattomuus olivat keskeisiä tekijöitä tulipalojen syttymisessä. Palovaroitin puuttui lähes yhdessä kolmanneksessa (30 %) niistä tapauksista, jotka johtivat kuolemaan (Autero 2012).

Valtionhallinnossa tuloksellisuuden kuvaustapana on pidetty talousarviolainsäädännössä määriteltyä tuloksellisuuden kuvaamista. Siinä tuloksellisuus muodostuu toiminnallisen tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden yhteisvaikutuksesta. Toiminnallinen tuloksellisuus on toiminnalla konkreettisesti saavutettavat operatiiviset tuotokset ja tulokset. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa toimintapolitiikkojen tavoitteiden saavuttamisen astetta ja sen kustannustehokkuutta (Valtiovarainministeriö 2005, 25).

Toiminnallisen tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vastuut jakautuvat hallinnonalojen virastoille ja laitoksille sekä ministeriölle. Ministeriöt vastaavat yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja virastot ja laitokset toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Käytännössä kuitenkin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden määrittäminen ja raportoiminen on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi, ja vaikuttavuuden rajaaminen ministeriöiden vastuulle sekä toiminnallisen tuloksellisuuden rajaaminen virastojen vastuulle on tehty lähinnä teknisesti (Autero 2010).

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus muodostuu lukuisten osapuolten yhteisvaikutuksesta, ja julkisten toimintapolitiikkojen tuloksellisuuteen vaikuttaa eri toimijoiden yhteistyö. Esimerkiksi sisäisen turvallisuuden toteutumiseen vaikuttaa pelastustoimen, poliisin, rajavartioston, puolustusvoimien tai vaikkapa perinteisten turvallisuustoimijoiden ulkopuolisten koulujen, järjestöjen ja yritysten muodostamat yhteistyöverkostot. Myös virastot ja laitokset vaikuttavat toiminnallaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja ministeriöt toiminnalliseen tuloksellisuuteen. Tuloksellisuuden kokonaisvaltaisessa tarkastelussa hierarkkinen näkökulma on rajaava. Valtionhallinnon suunnittelussa on pyritty horisontaaliseen politiikkaperusteiseen suunnitteluun.

Tuloksellisuuden käsitteelle ominaista on tavoitteisiin pyrkiminen tietyllä aikavälillä ja tietyillä voimavaroilla. Tuloksiin liittyy myös tietty aikaansaannos, jota toiminnalta odotetaan. Tuloksellisuus kuvaa

siten tarpeiden ja vaikutusten välistä suhdetta valitulla tarkasteluajavälillä. Sitä voidaan kuvata erilaisten tasapainotettujen mallien kuten tulokorttien (Kaplan & Norton 1996), strategiakarttojen (Kaplan & Norton 2004) tai tuloksetjujen (Valovirta & Uusikylä 2002) avulla. Toimintaympäristöstä riippuen tuloksellisuuden tarkastelussa voidaan painottaa tiettyjä osa-alueita ja eri sidosryhmien vaikutusta tuloksellisuuden syntymiseen (Vartiainen 1993).

Tasapainotetussa tulokortistossa tuloksellisuus muodostuu taloudellisen tuloksen näkökulmasta, sisäisten toimintaprosessien näkökulmasta, oppimisen ja kehittymisen näkökulmasta sekä asiakasnäkökulmasta (Kaplan & Norton, 1996). Nimensä mukaisesti kyseessä on eri osa-alueiden tasapainoinen tarkastelu ja arviointi suhteessa toisiinsa (Vakkuri 2009). Kaplanin ja Nortonin näkökulmajako ei kuitenkaan suoraan sovellu verorahoitteiseen julkishallintoon, koska siinä asiakkaat eivät suoraan maksa palvelusta, eikä asiakassuhde ole samanlainen kuin yritys ympäristössä. Myöskään yritys ympäristössä toimivia omistajan ehdoilla toimivia rahoittajia ei ole (Meklin, 2009, 42–43.)

Tuloksetjujen tarkastelu on yksi tuloksellisuuden tarkastelutapa, jossa tuloksellisuutta tarkastellaan osatekijöiden muodostamina ketjuina (Valovirta & Uusikylä 2002). Tuloksetjut ovat lähellä Kaplan & Nortonin tasapainotetusta tulokortistosta jatkojalostettuja strategiakarttoja, joissa havainnollistetaan yksittäisten toimenpiteiden ja työntehtävien vaikutusta suhteessa koko organisaation kokonaistavoitteisiin (Kaplan & Norton 2004). Tätä tarkastelutapaa hyödyntäen ministeriöt, virastot, kunnat, yritykset, järjestöt ja kansalaiset muodostavat strategiakarttojen tavoin yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Tuloksellisuuden arviointi

Arvioinnilla tai evaluaatiolla on moninaisia ilmenemismuotoja aina henkilöarvioinnista yhteiskuntapolitiikkaan arviointiin (Ahonen 2001). Tuloksellisuuden arvioinnin avainalueet muodostuvat yhteiskunnallisten ongelmien ja tarpeiden ja niille asetettujen tavoitteiden

relevanssista, panosten ja tuotosten sekä tulosten välisestä *tehokkuudesta*, tavoitteiden ja vaikutusten välisestä *vaikuttavuudesta* sekä yhteiskunnallisten tarpeiden ja vaikuttavuuden välisen *hyödyn ja kestävyys*den tarkastelusta (European Commission 1997, 25).

Julkishallinnossa suuri osa työstä on ihmisten tekemää työtä, joka vaatii osaamispääoman ja henkisten voimavarojen hallintaa. Tuloksellisuuden arvioinnin kannalta henkisten voimavarojen tarkastelu onkin siksi erityisessä roolissa. Michael Q. Patton (1990) määrittelee tuloksellisuuden arvioinnin viittaavan toimintaan, joka laajentaa inhimillisen toiminnan vaikuttavuutta systemaattisen tiedonkeruun avulla. Pattonin mukaan arvioinnista on kyse silloin, kun tarkastellaan saavutuksia ja vaikuttavuutta systemaattisesti ja empiirisesti huolellisen tiedonkeruun ja analyysin avulla. Tuloksellisuuden arviointiin liittyy tulosten analysointi sekä niiden perusteella johdettavien kehittämisohdotusten antaminen tutkimuksellisia menetelmiä hyödyntämällä.

Rossi & Freeman (1993) määrittelevät arviointitutkimuksen olevan sosiaalitieteellisten menetelmien systemaattista soveltamista toimenpideohjelmien arvioimiseksi, käsitteellistämiseksi, suunnittelemiseksi, toimeenpanemiseksi ja hyödyllisyyden takaamiseksi. Guba & Lincoln (1989) puolestaan määrittelevät tuloksellisuuden arvioinnin useiden sosiaalisesti rakentuneiden todellisuuksien ns. konstruktivistiseksi arvioinniksi. Smith (1996) puolestaan korostaa vaikuttavuuden mittaamista, mikä on toiminnalle annetun arvon arviointia. Chelimsky & Shadish (1997) määrittelevät arvioinnille kolme roolia, jotka ovat tilivelvollisuuden täyttäminen, kehittämistyön edistäminen ja uuden tiedon tuottaminen. Pawson & Tilley (1997) realistinen arviointi tarkastelee sellaista materiaalista ja sosiaalista yhteiskuntaa, jossa yhteiskunnalliset ohjelmat onnistuvat, jos ne aikaansaavat muutoksia yksilöiden valinnoissa. Ymmärrys siitä, mikä toimii ja missä ympäristöissä ja mikä on se mekanismi, joka aikaansaa muutoksen, on realistisen arvioinnin kannalta tärkeää.

Arviointi ja tutkimus ovat hyvin lähellä toisiaan. Tutkimustiedon hyödyntäminen toimintapolitiikkojen muotoilussa ja päätöksenteossa tuli kiinnostuksen kohteeksi 1960-luvun Yhdysvalloissa. Tuloksel-

lisuuden arviointia tehdään päätöksenteon ja kehittämistyön tueksi systemaattisin menetelmin. Tuloksellisuuden arvioinnin kehittäjät ovat lähteneet liikkeelle tutkimustiedon hyödyntämisestä. Tutkimustiedon hyödyntämisen lähikäsitteitä ovat tiedon välittäminen, joka ei sisällä tutkimustiedon aktiivista hankkimista eikä soveltamista päätöksenteossa, tulosten ja ajattelutapojen leviäminen yhteiskunnan kulttuurin osaksi sekä tulosten suora siirtäminen päätöksenteon osaksi (Rajavaara, 1999, 34–35.) Monitahoinen ja tasapainoinen tarkastelu on tärkeä lähestymistapa julkisten toimintapolitiikkojen kokonaistuloksellisuuden arvioinnissa.

Tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuus paloturvallisuuspolitiikassa

Organisaatiotutkijat ovat käyttäneet monitulkintaisuutta päätöksenteon teorian yhteydessä (Simon, 1957; March & Olsen, 1976). Organisaatiot ovat yksinkertaistetusti sellaisia päätöksentekoyksiköitä, joiden tehtävänä on saada asiat ”päättämällä” ja ”tekemällä” hoitumaan. Erityisesti isojen ja julkishallinnollisten organisaatioiden päätöksentekoa syytetään usein ”byrokraattiseksi” ja ”tehottomaksi” (Autero, 2012 36; Simon, 1997, 1). Tätä byrokraattisuutta tai tehottomuutta voi tutkia monitulkintaisuuden avulla. Monitulkintaisuuden käsite liittyy epätäydellisen päätöksenteon ja rajoitetun rationaalisuuden käsitteisiin, joista viimeksi mainittua se myös ikään kuin jatkojalostaa (Vakkuri, 2009, 20).

Tässä artikkelissa käytetään March & Olsenin (1976, 12) monitulkintaisuuden käsitettä. Se havainnollistaa neljäntyyppistä läpinäkyvyyttä organisaatioissa. Aikomusten monitulkintaisuus viittaa siihen, että organisaatioiden tavoitteet ovat epä johdonmukaisia ja epäselvästi määriteltyjä. Ei ole lainkaan selvää mitä tulisi tavoitella, ja miten tavoitteet voidaan saavuttaa. Toiseksi ymmärryksen monitulkintaisuus viittaa siihen, että organisaatioiden syys-seuraussuhteet ovat epäselviä. Teknologiat ovat epäselviä ja toisaalta ympäristöä on

vaikeaa tulkita. Organisaation toiminnan ja sen seurausten suhteita on vaikea ymmärtää. Kolmanneksi historia aiheuttaa monitulkintaisuutta. Mennyt on tärkeää, mutta historiaa voidaan aina muuttaa tai jopa vääristellä. Mitä tapahtui, miksi tapahtui ja pitikö niin tapahtua, ovat kaikki ongelmallisia kysymyksiä. Neljänneksi organisaatioiden monitulkintaisuus muodostuu siitä, että yksilöt huomioivat päätöksiä vaihtelevasti, ja huomio, jonka he päätöksiin ja niiden tekemiseen antavat, on vaihtelevaa. Päätöksentekijät myös vaihtuvat organisaatioissa, kun ihmisiä tulee ja menee ja siten päätöksentekoon osallistuminen on epävarmaa ja muuttuvaa.

Kun tarkastellaan monitulkintaisuutta tuloksellisuuden arvioinnin yhteydessä, aiheutuu monitulkintaisuutta ensinnäkin yhteiskunnallisten tarpeiden ja niille asetettujen tavoitteiden välisessä suhteessa. Miten arvioitavan kohteen eli tässä artikkelissa erityisesti paloturvallisuuspolitiikan ja palokuolemaongelman ratkaisemiseksi asetetut tavoitteet on asetettu ja vastaavatko ne palokuolemaongelmaan? Palokuolemaongelma on tunnistettu suomalaisessa yhteiskunnassa ongelmaksi, johon tulisi kiinnittää huomiota. Sekä väkilukuun että muihin länsimaihin suhteutettuna Suomessa kuolee paljon ihmisiä tulipaloissa. Otettakoon esimerkkinä, että 379 ihmistä kuoli tulipalossa vuosina 2007–2010. Palokuolemien määrä on vaihdellut 52:n ja 139:n välillä vuosina 1952–2010 keskiarvon ollessa 87. (Autero 2012, 93).

Tupakointi oli palokuolematapauksissa tulipalojen yleisin syytymissy vuosina 2007–2010. Uhrien toimintakyky oli myös alentunut. Useimmista tapauksista uhrit olivat alkoholin vaikutuksen alaisena ja varomattomuus ja huolimattomuus olivat keskeisiä tekijöitä tulipalojen syttymisessä. Palokuolleista suurin osa (73.4 %) oli miehiä. Naisista ikääntyvät ja miehistä keski-ikäiset olivat suurimmassa riskissä kuolla tulipaloissa. Palovaroitin oli puuttunut lähes kolmasosassa kuolemaan johtaneista tapauksista. Kainuu, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala ja Kymenlaakso olivat palokuolemien kannalta synkimpiä alueita. (Autero, 2012).

Yhteiskunnallisen tarpeeseen ja palokuolemaongelmaan liittyy siis inhimillisen toiminnan kannalta olennaisia tekijöitä kuten alentunut

toimintakyky ja toisaalta tekniseen turvallisuuteen liittyviä tekijöitä kuten paloturvallisuuslaitteistojen käyttö ja toimivuus. Sisäasiainministeriön johtamassa Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa palokuolemat on yksi seuranta-alue ja siinä palokuolemien määrä on asetettu yhdeksi tavoiteindikaattoriksi. Tavoitteeksi on asetettu palokuolemien määrän laskeminen 50:een vuoteen 2015 mennessä. Pelastustoimen keskeisenä yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on vähentää onnettomuuksien sekä erityisesti tulipalojen ja palokuolemien määrää. Sisäasiainministeriön hallinnonalan vuosien 2013–2016 toiminta- ja taloussuunnitelmassa sekä vuoden 2012 tulossuunnitelmassa palokuolemien määrä on asetettu 56:een.

Palokuolematapauksissa monitulkintaisuutta aiheutuu jo tavoitteiden määrittelystä. Panosten ja tuotosten sekä tulosten välisen tehokkuuden arviointi on monitulkintaista. Tavoitetta kuvaavaksi indikaattoriksi on valittu palokuolemat, vaikka julkishallinnon toimijoilla on vain rajalliset mahdollisuudet ja resurssit vaikuttaa niihin. Palokuolemien toteutumiseen vaikuttaa ensisijaisesti ihmisten oma käyttäytyminen sekä tupakointiin ja alkoholin kulutukseen liittyvät valinnat. Pelastustoimella on hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa näihin asioihin. Tavoitteissa eivät näy inhimillisen toiminnan kannalta olennaiset tekijät kuten alentunut toimintakyky, eivätkä tekniseen turvallisuuteen liittyvät tekijät kuten paloturvallisuuslaitteistojen käyttö ja toimivuus.

Se ei myöskään näy tavoitteessa, että alueelliset pelastuslaitokset hoitavat varsinaiset pelastustehtävät ja toiminta rahoitetaan kuntien budjeteista. Varsinaisen pelastustyön resursointi tapahtuu siis muualla, jolloin panosten ja tuotosten välisen suhteen tarkastelu on myös monitulkintaista. Sisäasiainministeriön pelastusosasto johtaa ja valvoo pelastustointia, mutta sillä on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa pelastustoimen tehokkuuteen panosten ja tuotosten osalta ja lopulta tavoitteiden ja vaikutusten väliseen suhteeseen.

Monitulkintaisuutta aiheuttaa myös itse tavoiteindikaattori, jota ei myöskään suhteuteta niin sanottuihin läheltä-piti-tapauksiin tai pelastuneisiin. Tuloksellisuutta mittaisi paremmin se, onnistuttiinko

ihmisiä pelastamaan olemassa olevilla resursseilla ja annetussa ajassa tulipaloista ja onnistuttiinko tulipaloja ehkäisemään kokonaan syyntymästä esimerkiksi opastus- ja valistustoiminnalla, paloturvallisuuslaitteistojen toimivuudella ja ihmisten turvallisuustiedon lisäämisellä. (Autero, 2012.)

Rakennuspaloissa pelastetun omaisuuden rahallista arvoa voidaan tarkastella euroissa. Tätä ei kuitenkaan voida tehdä henkilövahinkojen osalta, vaikkakin henkilö saataisiin pelastettua tulipalolta. Tästä aiheutuu monitulkintaisuutta myös taloudellisen tarkastelun kannalta.

Monitulkintaisuutta aiheuttaa myös tavoitetason valinta. Mistä tavoitetaso – esim. 50 – tulee? Tällainen tavoitetaso vaikuttaa kunnianhimoiselta, kun se suhteutetaan palokuolemien pidemmän aikavälin aikasarjaan. 50 vuoden ajanjaksolla asetettua tavoitetason lähelle on päästy vain neljä kertaa eli vuosina 1960 (58), 1962 (54), 1964 (52) ja 2001 (52). Kunnianhimoisin tavoitetaso olisi nolla palokuolemaa vuodessa, jolloin kukaan ei kuolisi tulipalossa. Toisaalta jonakin vuonna yksikin hyvin tuhoisa tulipalo saattaa muuttaa koko vuoden tilanteen kerralla, kuten kävi Virtain vanhainkodin palossa vuonna 1979, kun uhreja oli yhteensä 27 ja koko vuonna 139. On sattumanvaraista miten palokuolemia koskeva tavoitetaso tullaan saavuttamaan kunakin vuonna. Pelastustoiminnan käytettävissä olevien resurssien ja onnistumisten vertailu suhteessa palokuolemalukuihin antaa paremman kuvan pelastustoiminnan onnistumisesta ja tuloksellisuudesta.

Päätöksenteon teoria selittää tavoitetason monitulkintaisuutta sillä, että suotuisinta tavoiteltavaa tasoa ja optimaalisimpia vaihtoehtoja ei aina tunneta. Päätöksentekijällä on käytössään vain rajallista tietoa toimintaympäristöstä ja niistä säännönmukaisuuksista ja lainalaisuuksista, joiden avulla tulevaisuutta koskevia päätelmiä tehdään. Koska päätösten seuraukset ulottuvat tuntemattomaan tulevaisuuteen, ei kaikkia mahdollisia käyttäytymisvaihtoehtoja tai seurausten laajuutta voida ennakoida. (Simon 1979, 118–122.)

Julkishallinnon poliittisessa päätöksenteossa on yritetty siirtää painopistettä operatiivisista strategisiin kysymyksiin (Bouckaert, Ormond & Peters, 2000). Strategiset kysymykset vastaavat parhaimmillaan

yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja ongelmiin. Tavoitteiden ja strategian toteutumista tarkastelevassa tuloksellisuuden arvioinnissa oletetaan, että kaikki toiminta tapahtuu tavoitellusti ja vain tavoitteellinen toiminta johtaa tuloksiin. Tuloksellisuuden arviointi kiteytyy siten tulostavoitteiden saavuttamisen arviointiin. Toteutunut toiminta voi kuitenkin olla muutakin kuin tavoitteisiin sidottua toimintaa ja tuloksiin voidaan päästä myös sellaisilla osa-alueilla, joille ei ole asetettu tavoitteita (Kassel 2008, 241–252).

Jos yhteiskunnallisena tarpeena on tunnistettu palokuolemat, tavoitteeksi on asetettu niiden vähentäminen ja toimenpiteisiin on ryhdytty, tulosten arvioinnin kannalta on kiinnostavaa se, lähteekö palokuolemien määrä tavoitteiden mukaisesti laskemaan ja onko julkishallinnon aktiivisilla toimenpiteillä siihen vaikutusta. On myös kiinnostavaa tunnistaa, onko juuri pelastustoimijoiden toimenpiteillä vaikutusta palokuolemien määrän laskuun ja jos on niin missä määrin sekä onko tuloksiin vaikuttanut muiden toimijoiden toimenpiteet tai politiikan muutokset? Tuloksellisuuden arvioinnissa on tärkeää ottaa huomioon myös muiden toimijoiden ja yhteiskunnassa vallitsevien olosuhteiden vaikutukset palokuolemiin.

Yhteiskunnallisten tarpeiden ja vaikuttavuuden välisen hyödyn ja kestävyys tarkastelu on tuloksellisuuden arvioinnin neljäs ulottuvuus. Saadaanko palokuolemia vähennettyä pitkällä aikavälillä ja kuinka kauan aikaansaadut muutokset säilyvät yhteiskunnassa? Yhden vuoden tarkastelutaso ei ole olennaista hyödyn ja kestävyys kannalta. Olennaista ovat pitkän aikavälin muutokset esimerkiksi vuosikymmentasolla.

Lopuksi

Tämän artikkelin lähtökohtana oli kysymys siitä, mitä monitulkintaisuutta tuloksellisuuden arviointiin liittyy suomalaisessa paloturvallisuuspolitiikassa? Kenen syytä tai ansiota aikaansaadut tulokset ovat? Artikkelissa tuotiin esille julkishallinnon tuloksellisuuden ja tulokselli-

suuden arvioinnin monitulkintaisuuksia sekä paloturvallisuuspolitiikan tuloksellisuuden ja tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuutta.

Julkisten toimintapolitiikkojen kokonaistuloksellisuuden arvioinnissa painottuu tavoitteiden monitahoinen ja tasapainoinen tarkastelu. Artikkelissa käytettiin March & Olsenin (1976) monitulkintaisuuden käsitettä. Sen avulla havainnollistettiin organisaatioiden tavoitteiden epäjohtonmukaisuutta, organisaatioiden syys-seuraussuhteiden epäselvyyttä, teknologioiden epäselvyyttä, ympäristön tulkitsemisen vaikeutta sekä vaikeutta tulkita sitä mitä tapahtui, pitikö niin tapahtua ja missä määrin eri yksilöt huomioivat päätöksenteon.

Paloturvallisuuspolitiikan tuloksellisuuden arviointiin liittyy monitulkintaisuutta siitä, miksi juuri palokuolemat on valittu paloturvallisuuspolitiikan tuloksellisuutta kuvaavaksi tavoiteindikaattoriksi, kun julkishallinnon toimijoilla on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa niihin. Palokuolemien toteutumiseen näyttää pikemminkin vaikuttavan yksilöiden oma käyttäytyminen ja valinnat. Palokuolemat aiheutuvat useimmiten yksilöiden varomattomasta tai huolimattomasta käyttäytymisestä. Monitulkintaisuutta aiheuttaa myös itse tavoiteindikaattori, jota ei suhteuteta niin sanottuihin läheltä-piti-tapauksiin tai pelastuneisiin, vaan kaikki palokuolemat lasketaan vuosittain ikään kuin paloturvallisuuspolitiikan ”syyksi”.

Monitulkintaisuutta aiheuttaa myös tavoitetason valinta, jota ei suhteuteta palokuolemien määrään pidemmällä aikavälillä. Monitulkintaisuutta aiheuttaa myös optimaalisen tavoitetason mahdottomuus. Nolla palokuolemaa vuodessa, jolloin kukaan ei kuolisi tulipaloissa, ei valitettavasti ole realistinen. Toisaalta on myös täysin sattumanvaraista saavutetaanko palokuolemille asetettu tavoitetaso jonakin vuonna. Paras tulos paloturvallisuuspolitiikassa olisi se, ettei tulipaloja eikä palokuolemia aiheutuisi ollenkaan. Tähän tavoitetasoon ei kuitenkaan voida päästä, koska onnettomuuksia sattuu huolellisesta suunnittelusta huolimatta.

Tulostavoitteet ja niitä kuvaavat tulosindikaattorit sovitaan ennakolta jo suunnitteluvaiheessa. Tulossuunnittelijan tulisi siten tietää ja ennakoida asioita jo ennen varsinaista ”toimintaa” eli ennen kuin

mitään on vielä varsinaisesti tehty ja suotuisinta vaihtoehtoa koeteltu. Se mitä tapahtui, miksi tapahtui ja pitikö niin tapahtua, on silloin vielä kokematta. Toiminnan, tavoitteiden ja tulosten välinen syy-seuraussuhde on monitulkintainen, eikä kaikkia mahdollisia käyttäytymismahdollisuuksia ja seurausten laajuutta ole mahdollista ennakoida.

Tavoitteiden toteutumista tarkastelevaan tuloksellisuuden arviointiin sisältyy myös monitulkintaisuutta siitä, että kaikki toiminta tapahtuisi asetettujen tavoitteiden puitteissa ja että vain tavoitteellinen toiminta johtaisi tuloksiin. Toimintaa ja tuloksia voidaan kuitenkin saada aikaan myös alueilla, joille tavoitteita ei ole edes asetettu. Michael Q. Pattonin (1990) mukaan tuloksellisuuden arviointi laajentaa inhimillisen toiminnan vaikuttavuutta systemaattisen tiedonkeruun avulla. Siten palokuolemien määrän tarkastelu antaa jotakin kuvaa yhteiskunnallisesta kehityksestä inhimillisen toiminnan aikaansaannoksena, kun sitä tarkastellaan systemaattisesti huolellisen tiedonkeruun ja analyysin pohjalta.

Erityisesti yksilöiden tekemät valinnat näyttäisivät aiheuttavan palokuolemia. Ihmisillä on oma tahto sekä vastuu elämästään. Yksilöt tekevät valintoja tiedollisista valmiuksistaan, aikaisemmista kokemuksistaan, uskomuksistaan, asenteistaan ja päätöksenteon kontekstistaan eli elinympäristöstään riippuen. Tämän hetkisessä yhteiskunnallisessa keskustelussa yksilöiden vastuu omasta elämänhallinnasta kuitenkin ylikorostuu. Avun tarpeessa olevat yksilöt nähdään kärjistetysti siten, että heidän tulisi vain ottaa vastuu omasta elämästään, vaikka he tarvitsevatkin yhteiskunnan apua, jota ilman he eivät enää pärjää. Vastuuta laajakantoisten yhteiskunnallisten ongelmien syntymisestä ja niihin liittyvien ratkaisujen muodostamisesta ei voida kuitenkaan vyöryttää yksilöille, koska tämä on yhteiskunnan tehtävä. On hyvin monitulkintaista miten nämä asiat voisivat näkyä tavoitteiden ja tavoitetasojen määrittämisessä, mutta tuloksellisuuden arvioinnissa ne tulisi ottaa huomioon.

Lähteet

- Ahonen, Pertti (2001) Evaluointi – Evaluaatio – Arviointi. Oppia evaluatoreille, evaluoittajille, evaluoituttajille ja evaluoitaville. Teoksessa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.) *Tulos, normi, tilivelvollisuus*. Tampere: Tampere University Press.
- Autero, Anniina (2009) Tuloksellisuuskohereenssi valtionhallinnon päätöksenteon ongelmana. Teoksessa Vakkuri Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto*. Helsinki: Gaudeamus.
- Autero, Anniina (2010) *Tuloksellisuusraportoinnin rooli ja kehittyminen valtionhallinnossa 2000-luvulla*. Selvitysmiestyö valtiokonsernissa käytettävästä tulosohjausaineistosta julkaistu Tulosohjauksen arviointihankkeen loppuraportissa. Valtiovarainministeriön julkaisusarja 47/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Autero, Anniina (2012) *Ambiguity of Performance Management in the Fire Safety Policy of Finland*. Acta Universitatis Tamperensis 1773. Tampere: Tampere University Press.
- Bailey, Stephen J. (2004) *Strategic Public Finance*. New York: Palgrave MacMillan.
- Bouckaert, Ormond & Peters (2000) *A Potential Governance Agenda for Finland*. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2000.
- Chelimsky, Eleanor & Shadish, William R. ed. (1997) *Evaluation for the 21st Century*. A Handbook. London: Sage Publications.
- European Commission (1997) *Evaluating EU expenditure programmes. A guide. Ex post and intermediate evaluation*. First edition, January 1997. Italy: European Communities.
- Guba, Egon G. & Lincoln, Yvonna S. (1989) *Fourth Generation Evaluation*. London: Sage Publications.
- Ingraham, Patricia W., Joyce Philip G., Donahue Kneedler Amy (2003) *Government Performance. Why Management matters*. Baltimore; Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1996) *The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2004) *Strategy Maps. Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kassel David S. (2008) Performance, Accountability, and the Debate over Rules. *Public Administration Review*, 68, 2, 241–252.
- March, J. G. (1988) *Decisions and Organizations*. Oxford: Basil Blackwell.

- March, G. & Simon A. Herbert (1959) *Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Meklin, Pentti (2001) Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.): *Tulos, normi, tilivelvollisuus*. Tampere: Tampere University Press.
- Meklin, Pentti (2002) *Valtiontalouden perusteet*. Helsinki: Edita.
- Meklin, Pentti (2009) Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.): *Paras mahdollinen julkishallinto?* Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus.
- Patton, Michael Q. (1990) *Qualitative evaluation and research methods*. London: Sage Publications.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997) *Realistic Evaluation*. London: Sage Publications.
- Pelastustoimen strategia 2015 (2007) Sisäasiainministeriön julkaisuja 13/2007. Helsinki.
- Rossi, Peter H. & Freeman Howard E. (1993) *Evaluation. A Systematic Approach*. Sage Publications.
- Simon, Herbert A. (1957) *Models of Man*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Simon, Herbert A. (1979) *Päätöksenteko ja hallinto*. Ekonomia-sarja 58. Espoo: Weilin & Göös.
- Simon, Herbert A. (1997) *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4th Edition. New York: The Free Press.
- Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2013–2016 sekä tulossuunnitelma 2012. http://www.intermin.fi/download/33710_TTS_2013_2016_esite_68s_low.pdf
- Uusikylä, Petri & Valovirta, Ville (2002) *Osaoptimoinnista tuloksetuihin*. Helsinki: Art Print Oy.
- Vakkuri, Jarmo (toim.) (2009) *Paras mahdollinen julkishallinto*. Helsinki: Gaudeamus.
- Valkama, Pekka (2013) *Markkinainnovaatiot yhdyskuntajätehuollossa. Tutkimus jätehuoltopalvelujen markkinoiden evoluutiosta, sovelluksista ja jännitteistä kunnallisen ja yksityisen sektorin rajapinnassa*. Tampere: Johtamiskorkeakoulun julkaisuja. Tampereen yliopisto.
- Valtiovarainministeriö (2005) *Tulosohjauksen käsikirja 2/2005*. Helsinki.
- Vartiainen, Pirkko (1993) *Monitahoarviointi palveluorganisaatioiden vaikuttavuuden arvioinnin mallina*. Vaasa: Vaasan yliopisto.

4. Tuloksellisuuden arviointi valtion talousarviotaloudessa: perusinstitutionalisoituminen, institutionaalinen toimijuus, vakaa institutionalisoituneisuus ja radikaalit institutionaaliset muutokset

Pertti Ahonen

Johdanto

Minua on pyydetty kirjoittamaan tuloksellisuuden arvioinnista. Sovellan siihen tässä globaalia neo-institutionalistista hallinnon, organisaatioiden ja johtamisen tutkimusta ja tarkastelen valtion talousarviotalouden rajaamaa piiriä. Luen tuloksellisuuden arviointiin vain sen mihin nimityksellä kirjaimellisimmin viitataan lainsäädännössä ja muissa yhteyksissä. Näistä lähtökohdista tutkimukseni sisältö on muodostunut lähes täysin toisenlaiseksi kuin muiden vuodesta 1978 lähtien laatimieni arvioinnin aihepiirin tutkimusten (ks. esim. Ahonen ym. 2009; Ahonen 2012).

Lähestymistapa ja työhypoteesit

Tutkimustani tukevat neljä työhypoteesia, jotka lajityyppinsä vakiotapaan vain ohjaavat tarkastelua sen sijaan, että pyrkisin varsinaisten hypoteesien tapaan ne joko todentamaan tai osoittamaan paikkansa pitämättömiksi. Työhypoteesini – ja kunkin niistä perustelevat vastaavat viitekehykseni neljä elementtiä – kiteyttävät lähestymistapani.

1. Työhypoteeseista ensimmäiseen johdatteleva tarkasteluni muodostaa tarkasteluni käsitteellisen perustan – mutta samalla myös tiivistää soveltamani käsityksen insitutionalisoitumisen perusteista.
2. Perusteluni toiselle työhypoteesilleni dynamisoi tarkastelun marittamalla esiin toimijuuden ja toimijat; rakenteet ja prosessit eivät sellaisinaan toimi, vaan ainoastaan toimijat ja nekin vain mikäli niiden toiminnan perusteena on kutakin yksittäistä niistä yleisempi toimijuus.
3. Kolmas työhypoteesini tähdentää insitutionalisoitumisen prosessien ja tulosten vakautta kuten sitä, että insitutionalisoituneisuus saattaa luutua suoranaiseksi itsestään selvyyksiksi.
4. Neljännellä työhypoteesilleni tähtään sen selvittämiseen, miten insitutionalisoitumisen vakauteen saattaa muodostua epäjatkuvuuskohtia, mikäli toimijat kykenevät käyttämään hyväkseen ohikiitäviä tilaisuuksia, jotka saattavat tarjota mahdollisuuksia radikaaliin institutionaaliseen muutokseen.

Tuloksellisuuden arvioinnin perusinstitutionalisoituminen

Kun *institutionalization* -nimistä ilmiötä tarkastellaan neo-institutionalistisen tutkimuksen näkökulmasta, siinä saattaa esiintyä monikäsitteisyyttä (*ambiguity*; Powell & Colyvas 2008). Instituutiosanastot ja -käsitteistöt saattavat jäädä epätäydellisiksi ja epätäsmällisiksi. Tuskin sattumalta sen enempää ”tuloksellisuus” kuin ”arviointi” ovat täysin kiistattomia ja kristallinkirkkaita käsitteinä. Samoin monet luokitukset, kategorisoinnit ja institutionaaliset rajat tosiasiallisesti ”vuotavat” ja näköjään vankatkin identiteetit saattavat osoittautua epätäydellisiksi.

Institutionaalisen monikäsitteisyyden tutkimiseksi voidaan metodologisesti hyödyntää seikkaa nimeltä *breaches* eli ”poikkeavia tapahdumia tai konflikteja, jotka paljastavat ymmärryksen rajat, jotka ovat

itsestään selvinä pidettyinä jääneet keskustelun ulkopuolelle” (Schneiberg & Clemens 2006, 214). Institutionalisisessa tutkimuksessa on tosiaan tavallista samaistaa ”institutionalisoituneisuus” ja asianomaisen seikan ”pitäminen itsestään selvänä” (*taken-for-grantedness*). Siksi tutkimukselle antoisia saattavat olla tilanteet, joissa institutionalisointumisen ei olekaan saavuttanut rikkumatonta itsestään selvyuden astetta – vaikka näin on kenties odotettu. Muotoilen ensimmäisen työhypoteesini seuraavasti:

1. Tuloksellisuuden arviointi on institutionalisoitunut maassamme siten, että monet sen sanastot ja käsitteistöt, luokittelut ja kategorisoinnit sekä arviointiin liittyvät rajavedot ja identiteetit saattavat jäädä vaille täydellistä homogeneisuutta, yhtenäisyyttä ja yhteensovittumista.

Toimijoiden itsensä, tuloksellisuuden arvioinnin toimeksiantajien, arvioijien ja yleisen tuloksellisuuden arvioinnin periaatteiden ja standardien ”kantajien” toimijuus

Toimijuuden – *agency* – erittely muodostaa erään yhteiskuntatutkimuksen yleisistä kiperistä haasteista. Ratkaisua ei tarjoa toimijakeskeinen ”voluntarismi” eikä sosiaalisten tai muiden toimintaehtojen vaikutusta korostava ”determinismi”. Sen enempää eivät riitä pelkät tähdennykset siitä, että asiaan vaikuttavat niin toimijat kuin toiminnan ehdot.

Toimijuuden ongelmaa tarkasteltaessa voidaan korostaa toimijuutta koskevaa seikkaa, jota filosofiassa ja yhteiskuntateoriassa kutsutaan nimityksellä ”kontingenssi”: toimijat tuskin voivat itse valita niitä ehtoja, joiden rajoittamina joutuvat toimimaan; siksi toimijat saattavat paitsi onnistua myös epäonnistua pyrkimyksissään. Toimijuutta koskevana seikkana voidaan tähdentää myös seikkaa, jota neo-institutionalismi kutsuu erotukseksi niin voluntaristisesta kuin determinoidusta toimijuudesta ”agenttiseksi toimijuudeksi” (*agentic actorhood*).

Meyer ja Jepperson (2000, 117) jakavat ”agenttisen toimijuuden” *analyttisesti* kolmeen lajiin, jotka *empiirisesti* saattavat yhdistyä. En-

siksi, ”toimijan toimijuus itselleen” (*agency for itself*) saattaa olla niin yksilötasoisista kuin kollektiivista. Modernisoitumisen ja jälkimodernisoitumisen myötä toimijuus on alati laajentunut. Se väestöненemmistö, joka koostuu naisista, on saanut täydet poliittiset ja muut oikeudet monissa joskaan ei kaikissa maissa. Täysi-ikäisyysikäraja on laskenut porras portaalta ja alaikäiset saaneet oikeuksia. Alati syntyy uusia organisaatioita, jotka saattavat eriyttää autonomisia tulosityksiköitä ja sittemmin itsenäistää niitä esimerkiksi ”agentifoiden” (*agentification*, ks. esim. Salminen ym., 2012), ”liikelaitostaen” tai yhtiöittäen (*corporatization*). Yhä useammat kansakunnat, etniset ryhmät ja alueet ovat saavuttaneet itsenäisyyden tai ainakin poliittisia, sosiaalisia tai kulttuurisia oikeuksia.

Toiseksi, ”toimijuus toisten edustajana” (*agency for others*) koostuu esimerkiksi yksilöiden, perheiden, ryhmien, organisaatioiden tai valtioiden intressien edustamisesta erilaisten ”kolmansien” tahojen toimin kuten professioiden, sub-professioiden, globaalien ja kansallisten konsulttiyhtiöiden sekä tiettyjen globaalien ja muiden järjestöjen (joista esimerkkeinä mainittakoon Amnesty, Transparency International ja International Federation of Accountants, IFAC).

Kolmanneksi, ”kulttuurisia standardeja ja periaatteita kannatteleva toimijuus” (*agency for cultural standards and principles*) kannattelee universaaleiksi miellettyjä tai esitettyjä periaatteita kuten ihmisoikeusperiaatteita ja standardeja mutta myös sitä, mitä neo-institutionalismissa kutsutaan ”tieteellistymiseksi” (*scientization*) verrattomasti institutionaalisen tieteen voittokulkua laajemmassa mielessä. Kysymyksessä on myös institutionalisoidun tieteen ja tieteellisen institutionalisoitumisen käyttö legitimaation välikappaleena sekä modernisaation alusta alkaen edennyt jatkuva rationalisoituminen johtamisessa, organisointitoiminnassa, laskentatoimessa ja muussa taloushallinnossa ja samalla myös arviointitoiminnassa (Drori & Meyer, 2006). Lausun julki toisen työhypoteesini:

2. Tuloksellisuuden arviointi Suomessa koostuu yhdistelmästä ”agensia”, toimijuutta, jota ”kantavat” alan yksilötasoiset ja kollektiiviset toimijat itselleen, edustamilleen tahoille sekä suhteissaan yleisempiin periaatteisiin ja standardeihin.

Tuloksellisuuden arvioinnin institutionalisoituminen ja hyväksikäyttö

Neo-institutionalismin synnystä alkaen eli 1970-luvun lopulta lähtien sen edustajat ovat tutkineet globaalien ja muiden instituutioelementtien suodattumista, muuntumista niiden eri käyttötarkoituksissa sekä kerrostumista. Aikaisemmasta sedimentoitumisesta johtuu usein se, ettei instituutioelementtien suodattumisesta aiheudu homogenisoitumisesta huolimatta varsinaista samanlaistumista. Neo-institutionalismin piirissä on samoin tutkittu sitä, miten institutionalisoitumisen elementit saattavat vähentää epävarmuutta muutenkin kuin *tuloksellisuuden* parantuessa tukiessaan institutionaalista *legitimaatiota* antaen ”rationalisoiduiksi myyteiksi” kutsuttujen seikkojen perusteella tukea käsityksille, joiden mukaan rationaalisuus vallitsee – siitäkin riippumatta, miten asia itse asiassa saattaa olla.

Neo-institutionalismin perustajista Meyer ja Rowan (1977) tähdensivät *arvioinnin* muodostavan erään tavoista institutionaaliseen legitimaatioon, joskaan kiistämättään sitä, ettei arviointi voisi edistää suoranaista tuloksellisuutta. Neo-institutionalismin syntyvaiheistaan lähtien tarkastellut myös mahdollista kytkentöjen puuttumista (*decoupling*) tai ”löysiä kytkentöjä” (*loose coupling*) tuloksellisuutta ja toisaalta legitimaatiota tukevien instituutioelementtien kesken. Legitimoivien instituutioelementtien kannattelemat ”rationalisoidut myytit” saattavat puskuroida tuloksellisuuden turvaavaa instituutioydintä ulkoisia uhkia vastaan, kun taas kohtuuttoman tiukka kytkentä (*tight coupling*) saattaa vaurioittaa instituutioytimen elementtejä.

Institutionalisoinemisessa saattaa esiintyä vaiheita ja erilaisia vaiheasteita. Neo-institutionalismia soveltaen Pollitt (2002) on ottanut käyttöön hyödyllisen jaottelun. Hän erottaa toisistaan ”puheen” (*talk*, sekä kirjaimellisesti että tekstien muodossa), ”päätökset” (*decisions*; esimerkiksi lainsäädäntö, hallituksen, ministeriön, viraston tai laitoksen päätökset, johtajien ja kollektiivisten johtoelinten ratkaisut), ”käytäntö” (*practice*) ja lopulta ”tulokset” (*results*). Institutionalisoituminen kooostuu vähintään ”puheesta” tai sekä siitä että ”päätöksistä”, joita

ei kenties kuitenkaan suuremmalti panna toimeen saati että tuloksia syntyisi. Vaikeinta on sellainen institutionalisointi, jolla saadaan paitsi käytännön muutoksia myös varsinaisia tuloksia. Muotoilen kolmannen työhypoteesini:

3. Maassamme tuloksellisuuden arviointi joissakin suhteissa edistää tuloksellisuutta, joissakin suhteissa tukee institutionaalista legitimaatiota ”rationaalisin myytein”, jotka kytkeytyvät löysästi tuloksellisuuteen.

Radikaali instituutiomuutos tuloksellisuuden arvioinnin piirissä

Lähestymistapani radikaaleja instituutiomuutoksia koskevaan erittelyyn pohjautuu tiettyihin uudempiin neo-institutionalistisen tutkimuksen suuntauksiin sekä käsitehistorian (*conceptual history*, *Begriffsgeschichte*) tiettyihin juonteisiin. Jälkimmäisten edustajista Skinner (2009, 149) kirjoittaa:

”(I)nnovoivat ideologit ... joutuvat vastaamaan ankaraan... retoriseen haasteeseen... legitimoidakseen... siihen saakka kyseenalaista... toimintaa... osoittamalla, että... myönteisiä arviointeja voidaan kuin voidaankin... esittää... siihen saakka tuomittavina pidetyistä toimita. Mikäli he onnistuvat toteuttamaan... tarkoitukseen vaadittavan retorisen tempun, he kykenevät onnistuneesti... argumentoimaan, että aikaisemmat tuomitsevat luonnehdinnat kysymyksessä olevasta asiasta... voidaan kiistää.”

Neo-institutionalistisen tutkimuksen piirissä on virinnyt retoriset toimintatavat huomioon ottavaa tutkimusta. Sen juuret ovat samat kuin Skinnerin lähestymistavassa, vaikka Skinnerin töihin ei olekaan viitattu (ks. esim. Meyer & Höllerer 2010). Neljäs työhypoteesini muodostuu seuraavaksi:

4. Tuloksellisuuden arvioinnin historiassa erottuu Suomessa episodeja ja kausia, joiden yhteydessä radikaalin toimijuuden kantajat ovat menestyksellisesti harjoittaneet suostuttelua sillä seurauksella, että myönteistä arvotusta on ryhdytty kohdistamaan seikkoihin, joita siihen saakka oli pidetty kyseenalaisina, ja että tuolla perusteella on käynnistynyt ja toteutunut radikaaleja instituutiomuutoksia.

Tutkimusmetodologia

Artikkelillani jatkan ja suuntaan uudelleen tutkimuksia, joita olen 35 vuoden ajan harjoittanut varsinaisimman, yleisen arviointitoiminnan aihepiiristä. Käytän hyväkseni uusinta kirjallista aineistoa sekä tuloksia viimeistelyvaiheessa olevasta tutkimuksestani, jota varten tein asiantuntijahaastatteluja arvioinnin aihepiiristä (Ahonen 2012). Artikkelini taustaan sijoittuu erittelyni maamme valtion laskentatoimen ja budjetoinnin institutionaalisesta, toiminnallisesta ja käsitteellisestä muutoksesta 1980-luvun alusta 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppuun sekä sellaisenaan että suhteessa vertailumaihin (Ahonen 2013a) sekä analyysini instituutioelementtien suodattumisesta maamme julkiselle sektorille sekä niiden muuntumisesta ja kerrostumisesta oloissamme (Ahonen 2013b).

Tässä sovelletut tutkimustekniikat koostuvat yksinkertaisesta tekstianalyysistä paneutuessani aihettani koskevaan säännöspohjaan. Aineistona käytän sekä dokumentteja primaarianalyysin tapaan että aikaisempaa tutkimusta sekundaarianalyysia harjoittaen. Viittaamani Pollittin (2002) jaottelun kannalta artikkelini keskittyy tuloksellisuuden arviointiin liittyvän institutionalisoinnin vaiheista ”puheeseen” (*talk*) ja ”päätöksiin” (*decisions*). Sen sijaan tuloksellisuuden arvioinnin varsinaisen ”käytännön” (*practice*) ja ”tulosten” (*results*) tutkimus vaatisi ministeriö-, virasto- ja laitostasoista erittelyä aineistona siinä tapauksessa esimerkiksi Netra-tietokannan (2013) sisällöt sekä mahdollisesti toteuttavat haastattelut ja kyselyt.

Tuloksellisuuden arvioinnin perusinstitutionalisoituminen maassamme

Tuloksellisuuden arvioinnin perusinstitutionalisoituminen muodollisessa mielessä

Ylimmänasteinen tuloksellisuuden arviointia koskeva sääntely toteutuu eduskuntalaein sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden asetuksin. Aineistonani Finlex-tietokanta (2013) tarkastelen aluksi pääasiassa syntaksia, kielen muodollisia rakenteita, enkä sen sijaan semantiikkaa ja merkityksiä saati pragmatiikkaa eli sanojen ja niiden erilaisten merkitysten erilaisia käyttötapoja ja vaikutuksia tuloksellisuuden arvioinnin aihepiirissä. ”Arvioi-”-sanoja esiintyy runsaasti alkuperäisissä (Taulukko 1, sarake A) ja ajantasaisissakin säädöksissä (sarake B). Vähäpätöisenä ei voida pitää kirjaimilla ”tulokselli-” alkavienkaan sanojen määrää kahdessa säädösjoukossa.

Sananalkujen ”tulokselli-” tai ”tuloksellisuus-” ja toisaalta ”arvioi-” yhteisesiintymiin kuuluvat Taulukossa 1 riveillä 3 ja 4 mainitut; yhteisesiintymiä rajattaessa ensin mainittu sanoista avarammin löytyy 200 alkuperäisestä ja 60 ajantasaisesta säädöksestä ja ahtaammin rajaten 161 alkuperäisestä ja 48 ajantasaisesta säädöksestä. Myös tarkastuksen (rivit 5 ja 6) ja valtion kirjanpidon aihepiirien yhteydessä (rivi 9) ”tuloksellisuus-” esiintyy varsin monissa säädöksissä.

Taulukko 1. Tuloksellisuussanaston ja lähiaihepiirien sanastojen esiintymä Finlex tietokannassa.

Sana tai sanayhdistelmä	A. Alkuperäiset säädökset	B. Ajanta- saiset säädökset	C. B./A., %
I. Yleistarkastelua			
1. arvioi*	3 976	746	19
1.1. arvioin*	1 752	389	22
2. tulokselli*	428	111	26
II. Tuloksellisuuden erityissanastoa			
3. tulokselli* ja arvioi*	200	60	30
4. tuloksellisuus* ja arvioi*	161	48	30
5. tulokselli* ja tarkast*	161	49	30
6. tuloksellisuus* ja tarkast*	92	26	28
7. tuloksellisuus* ja tarkast* ja arvioin*	12	12	100
8. tuloksellisuus* ja laskentatoi*	53	10	19
9. tuloksellisuus* ja valtio* ja kirjanpi*	98	30	31
10. tuloksellisuus* ja hallinnoll* ja kirjanpi*	46	14	30
11. tuloksellisuus* ja liikekirjanpi*	7	2	29
12. yhteiskunnall* ja tulokselli*	64	23	31
III. Vertailun vuoksi: tuloksellisuuteen liittymättömä arvioinnin erityissanastoa			
13. vaikuttavu* ja arvioi*	121	39	25
14. tehokku* ja arvioi*	133	52	39
15. yhteiskunnall* ja vaikuttav*	83	41	49

Finlex-haut toteutuivat 10.–13.1.2013. Taulukon numerot ilmaisevat lukumäärän niille säädöksille, joissa sananosa tai sananosien yhdistelmä esiintyy. Huomattakoon, että monissa noista säädöksistä useat tutkituista sananosista tai niiden yhdistelmistä esiintyvät taajemmin kuin kerran. Tähti (*) on Finlexissä merkki sille, että tietty sana on katkaistu; tekstissä käytän tähden asemesta lyhyttä viivaa merkinä samasta asiasta.

Terävoitän tarkastelua ottamalla vertailukohteeksi tuloksellisuuteen rajatussa mielessä liittymättömän arviointiin kytkeytyvän sanaston

Finlex-aineistossa. Arviointi esiintyy vaikuttavuus- ja tehokkuusyhteyksissä verrannollisessa määrässä säädöksiä kuin tuloksellisuusyhteyksissä (Taulukko 1, rivit 13–15). Taulukon viimeisen sarakkeen prosenttiarvot osoittavat, minkä ikäisiä tuloksellisuutta koskevat sanastokerrostumat ovat Finlex-aineistossa; neo-institutionalismin soveltaminenhan ohjaa tuntemaan kiinnostusta tuollaista institutionalistista kerrostumista kohtaan. Tuloksellisuus on alkuperäisissä säädöksissä voimassaolevia suhteellisesti enemmän liittynyt laskentatoimen aihepiiriin (rivi 8, prosenttiluku 19); muut aihepiirit eivät sen sijaan erotu toisistaan niitä koskevien lukemien sijoittuessa 30 prosentin paikkeille. Kaksi uusinta sanastokerrostumaa koostuvat ”yhteiskunnallisen vaikuttavuuden” korostuksista (rivi 15, prosenttilukuna 49) sekä tuloksellisuuden, tarkastuksen ja arvioinnin keskinäisestä sanastollisesta risteytymisestä (rivi 7, prosenttiluku peräti 100, joskin säädösten lukumäärä alhainen).

Koska sanafrekvenssien analyysi rajoittuu syntaksin tarkasteluun tuomattaan esiin semantiikkaa saati pragmatiikkaa, selvitin pistokokeita tehden, että useimmissa säädöksissä, joissa esiintyvät sekä sananalut ”arvioi-” ja ”tulokselli-”, niillä on itse asiassa tuskin mitään tekemistä ”tuloksellisuuden arvioinnin” kanssa eikä ”arvioinnin” kanssa siinä mielessä kuin sen ymmärtävät arviointialan ammattilaiset ja tutkijat. Toisin sanoen nousee esiin seikkoja, joita ensimmäinen työhypoteesini juuri antaakin odottaa esiintyvän.

*Tuloksellisuuden arvioinnin konkreettinen
perusinstitutionalisoituminen talousarvioalaissa
ja talousarvioasetuksessa*

Tuloksellisuuden aihepiiriä sääntelevistä eduskuntalaeista keskeisin on valtion talousarviolaki (1988/423), jota tarkentaa talousarvioasetus (1992/1243). Tuloksellisuutta koskevat talousarviolain oleellimmat vuoden 2013 alkupuolella edelleen voimassa olevat säännökset on annettu vuonna 2003 ja talousarvioasetuksen vuonna 2004. Analysoin niin tarkoin rajaten kuin mahdollista vain tuloksellisuuden arviointiin liittyviä lainkohtia.

Sanahaku Finlexistä avainsanojen osilla ”tulokselli-” ja ”arvioi-” ei anna tuloksia talousarviolain niistä pykälistä, jotka koskevat valtion talousarvion valmistelua ja toimeenpanoa. Sen sijaan talousarvioasetus (1b §) rakentaa pohjaa harjoitettavalle tuloksellisuuden arvioinnille seuraavasti:

”Talousarvioehdotusten tulee sisältää... ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet eritellään... toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa sekä tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskeviin tavoitteisiin. Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla.”

Talousarvioasetus (11 §) korostaa valtioneuvoston ministeriöiden päävastuuta laskettaessa kunakin talousarviovuonna tuloksellisuuden ja samalla sen arvioinnin konkreettista instiutuoperustaa. Lainkohdassa säädetään muun muassa seuraavaa:

”Eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee... vahvistaa tärkeimmät tavoitteet... hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle...[eli] toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle samoin kuin tarvittaessa... henkisten voimavarojen hallintaan sisältyville seikoille. ... Ministeriön... tulostavoitteet virastolle ja laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan.”

Toisin kuin talousarvioasetuksen varaan jätettyjä tuloksellisuuden arviointia pohjustavia seikkoja, jotka liittyvät valtion talousarvion laadintaan ja toimeenpanoon, talousarviolaki sääntelee joltisellakin tarkkuudella tuloksellisuutta koskevaa laskentatointa. Lain 18 § tähdentää tiettyjen globaaliperiaatteiden, *true and fair view* –periaatteiden (Walton 2007), saattamista voimaan: ”Valtion tilinpäätöksen ja

tilinpäätöskertomukseen otettavien... toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot”. Lain 17 §:n mukaan valtion tilinpäätöskertomukseen ”otetaan... tiedot... valtion toiminnan... toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin... toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla” sekä ”liikelaitosten ja rahastojen... tuloksellisuuden... kannalta tärkeimmistä seikoista”. Lain 12 §:n nojalla ”(m)inisteriöiden on suunniteltava... hallinnonalansa... toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä” ja ”(v)irastojen ja laitosten... tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä”. Lain 16 §:n velvoittamana kunkin ”(v)iraston ja laitoksen tulee järjestää... toiminnallisen tuloksellisuuden... seuraamista... varten tuloksellisuuden... laskentatoimensa... siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään” (ks. talousarvioasetus 55 §).

Talusasrviolain 21 §:n nojalla

”(v)iraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot... tuloksellisuudesta” (ks. myös talousarvioasetus, 63, 65, 67b, 68a ja 68b §). Talousarvioasetuksen 65b §:ssä säädetään, edelleen, että ”(j)ollei laista muuta johdu, talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston tilinpäätös sisältää... toiminnallista tuloksellisuutta ja sen kehitystä... kuvaavan toimintakertomuksen”.

Mainittu 65 § täydentää asiaa koskevia teknisiä normeja (vrt. 68 § ja 1b §) seuraavasti:

”Tuloksellisuutta koskevien tietojen tulee sisältää vertailut... vahvistettuihin tulostavoitteisiin sekä selvitykset poikkeamista ja niiden olennaisimmista syistä.”

Rajaan tarkasteluni ulkopuolelle menettelytapanormit, jotka koskevat ministeriöiltä vaadittuja tilinpäätöskannanottoja, sisäisen valvonnan järjestämistä ja tilisääntöjä koskevia sisältövaatimuksia. Samoin jätän tarkastelustani ministeriöitä, virastoja ja laitoksia koskevia tuloksellisuus-

den arviointia pohjustavia normeja muistuttavat vuonna 2009 voimaan saatetut normit, jotka koskevat jotakuinkin samaa aihepiiriä valtion kirjanpitoyksiköissä. Valtiovarain controller-toiminnon tehtävistä on mainittava seuraavat: ”varmistaa..., että... tärkeimmät... tuloksellisuutta koskevat tiedot ovat saatavilla ja hyödynnettävissä valtiontaloutta ja toiminnan ohjausta koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa” sekä ”ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää... tuloksellisuutta koskevaa raportointia” (talousarviolaki, 24 §).

Ensimmäinen työhypoteesini on myös tuloksellisuuden arvioinnin konkreettisempaa perusinstitutionalisoitumista tarkastellessani johdattanut huomionarvoisten seikkojen äärelle. Tämän tuo tähdenntetysti esiin se, mikä säännöksistä puuttuu: selvitykset siitä, mistä tuloksellisuudessa ja sen arvioinnissa on varsinaisesti kysymys yleensä sekä paneuduttaessa tehokkuuteen, laadunhallintaan ja henkilövoimavarojen hallintaan. Ilmauksista ”tuloksellisuus” ja ”tuloksellisuuden arviointi” muodostuu semanttisesti (merkitykseltään) ja pragmaattisesti (sanaston käyttöä ja käytön vaikutuksia ajatellen) nimenomaan sitä, mitä niistä tulee käytännössä, jonka tutkimista en voi mahdollistaa artikkeliini edes tapausesimerkkejä tarkastellen.

”Agenssi”, toimijuus, tuloksellisuuden arvioinnissa

Toimijoiden toimijuus itselleen

Säännökset asettavat päävastuuseen tuloksellisuuden arvioinnin pohjan muodostamisesta kunkin ministeriön. Virastojen ja laitosten tulossopimuksista ministeriöiden kanssa riippuu, millä tunnusluvuilla tai laadullisilla luonnehdinnoilla tuloksellisuus tulee osoittaa. Joskin säännöksissä mainitaan myös hallinnonalan toiminnallinen tuloksellisuus, ei käy selväksi, onko kysymys virastojen ja laitosten tuloksellisuuteen nähden erillisestä suuresta vai koosteesta, jonka ainesosina on hallinnonalan kunkin viraston ja laitoksen tuloksellisuus.

Tuloksellisuutta, suunnittelua sen saavuttamiseksi, tuloksellisuustavoitteiden asettelua, tuloksellisuuden mittaamista tai sen laadullista

luonnehdintaa ja tuloksellisuuden arviointia ajatellen lainsäädäntö panee siis paljon vartijoiksi valtioneuvoston ministeriöt. Sen sijaan tuloksellisuuden kokonaisuutta valtioneuvoston tasolla tutkimani säännökset eivät juuri hahmota. Myös tuo asia on kuitenkin tähdellinen. Vielä vuoden 2011 alussa voimassa olleet valtioneuvoston tasoiset yhteensovittamismenettelyt (Kekkonen & Raunio 2011) on siitä lähtien joko hylätty, niitä on vahvasti muunneltu tai ne on otettu kehittämisen kohteiksi hankkeessa, jonka lopputuloksena saattaa olla se, että Ruotsissa aikanaan käyttöön otettua *Regeringskansliet*-mallia vastaavasti kustakin ministeriöistä tulisi viralliselta statukseltaan osa eräänlaisessa ”valtioneuvostovirastossa”. Kriittisiin kysymyksiin kuuluu se, miten valtioneuvostotasoinen tuloksellisuutta koskeva yhteensovittaminen onnistuu ottaen huomioon maamme vaalijärjestelmästä johtuvat paineet siihen, että hallitukset ovat 4–5 ja vuodesta 2011 jopa kuuden puolueen koalitioita. Samoin on kriittistä se, ovatko ministeriöt edes yksittäisen ministerin alaisuudessa olevilta osiltaan yhtenäisiä vai toimivatko niiden osastot itsenäisesti, kuten ne käsittääkseni tekevät ainakin joissakin tapauksissa. Keskeistä on samoin se, mikä on ministeriöiden tosiasiallinen kapasiteetti ohjata niiden hallinnonaloille sitä paitsi hyvin epätasaisesti jakaantuvia yli 200 virastoa ja laitosta, joista kunkin kanssa hallinnonalan ministeriö solmii tulossopimuksen ja vastaavasti harjoittaa tulosohjausta, seurantaa ja arviointia, jonka huomion kohteisiin kuuluu myös tuloksellisuus (Salminen ym., 2012).

”Toimijoiden toimijuutta itselleen” saattaa vaikeuttaa, jos ne joutuvat kansan- tai valtiontalouden kriisistä tai niiden ennakkollisesta torjunnasta aiheutuvien menojen supistamis- tai rajoittamistointen johdosta tuloksellisuuden ylläpidon asemesta kamppailemaan, jotta toiminta ylipäätään voisi jatkua ja jotta edes tärkeimmät asiat hoidettaisiin ainakin suunnilleen ajoissa. Monipuoluekoalitioista muodostuvat poliittiset hallitukset, joista kuhunkin tyypillisesti kuuluu kaksi kolmesta suurimmasta puolueesta kerrallaan, voivat tuskin kunnostautua sellaisin prioritoinnein, joilla huomattava osa tähänastisia toimintoja lakkautettaisiin, jotta hupenevat voimavarat kunnolla riittäisivät jäljelle jääviin toimintoihin. ”Yhtälö” tuloksellisuuden, sen ylläpidon, sen parantamisen ja sen arvioinnin kannalta on tuskin mahdoton mutta vaikea ratkaista.

Toimijuus toisten puolesta

Lainsäädäntö nostaa esiin toisten puolesta toimijoita tuloksellisuuden arvioinnin aihepiirissä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen tulokset tulee lain nojalla ottaa huomioon tuloksellisuuden aihepiirissä, joskin sanktioiden säilyttäminen huono-oppisille saattaa olla vaikeaa. Tarkastusviraston tehtäviin sen edustaessa globaalia instituutiotyyppiään – ylin tarkastusviranomainen, *supreme audit institution*, SAI – soveltuvat luontevasti muun muassa kannanotot siihen, millä tasolla tuloksellisuuden arviointi on kussakin tarkastuskohteessa.

Valtiovarainministeriön (VM) rooli keskeisimpänä valtiontalouden säännösten valmistelijana seuraa niistä normeista, jotka määrittävät sen tehtäväalan. VM paljolti toimii koko valtioneuvoston puolesta, kun valmistellaan valtioneuvoston asetuksia tai hallituksen esityksiä lakiehdotuksineen valtiontalouden ja sen hoidon aihepiiristä. Teknisemmistä kysymyksistä VM itsekin antaa asetuksia tai ohjeita; jälkimmäisiä antaa myös ministeriön hallinnonalalla Valtiokonttori. VM harjoittaa ”toimijuutta toisten puolesta” myös yhteensovittaessaan asiantuntijatahona valtion talousarvion laadintaa, sen toimeenpanon valmistelua ja sen toimeenpanoa. Tuloksellisuuden arvioinnin laadunvarmistusta harjoittaa VM:öön sijoitettu valtion controller-toiminto, ja tuloksellisuutta koskevien tietojen hallinta on puolestaan Netra-tietokantaa ylläpitävän Valtiokonttorin vastuulla.

Huomionarvoinen tuloksellisuuden arvioinnin kannalta on ministeriöiden ja toisaalta niiden hallinnonalan virastojen ja laitosten välinen tulossopimusmenettely, joka on viime aikoina ollut muodostumassa koko vaalikauden kattavaksi – joidenkin kommentoijien mielestä entistä jäykemmäksi – joskin vaalikauden kuluessa sentään päivitettäväksi (VM 2011). Jo tulossopimusten tullessa käyttöön tuli selväksi, että tulossopimukset ovat vain ”kvasisopimuksia”, *quasi-contracts*, joiden toteutumatta jäämisen johdosta ei mikään taho voi nostaa juttua yleisessä oikeusistuimessa ja joista nimenomaan ministeriöt voivat isäntätahoina poiketa. Tunnetaan myös tapauksia, joissa ministeriöt ovat ”lempeinä isäntinä” jättäneet sanktioimatta tuloksellisuuden

arvioinnissa epäonnistuneiksi paljastuneet alaisensa tahot. Tulossopimusten merkitystä kiistämättä voidaan päätellä, ettei niiden mukaisessa toiminnassa ole suoranaisesti kysymys siitä, että virastot ja laitokset kantaisivat toimijuutta hallinnonalansa ministeriöiden puolesta, vaan systematisoidusta neuvottelu- ja suunnittelumenettelystä, johon nivoutuu myös tuloksellisuuden arviointia.

”Toimijuutta toisten puolesta” harjoittavat myös henkilöt, organisaatiot ja muut tahot, jotka toimeksi saaneina toteuttavat tuloksellisuuden arviointia tai kehittävät sitä. Mikäli jossakin vaiheessa voimme havaita merkkejä erityisen tuloksellisuuden arvioinnin profession muodostumisesta maahamme, kysymys olisi eräästä muodosta tällaista toimijuutta.

Toimijuus yleisten periaatteiden ja -standardien kantajana

Vaikka periaatteita ja standardeja saattaa olla vaikea panna teknisesti toimeen siten, että niistä poikkeavia odottaisivat jämäkät kaidalle tielle kannustavat sanktiot, periaatteita ja standardeja ei tule väheksyä. Tarkasteltaessa tuloksellisuuden arviointia konkretisoivaa perusinstitutionalisoitumista lainsäädännössä sekä luotaessa katsaus valtion budjetoinnin, valtiontalouden laskentatoimen ja tulosjohtamisen muutoksiin maassamme 1980-luvun alusta 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppuun (Taulukko 2; käytän taulukkoa varsinaisimmin tukenani vasta seuraavassa jaksossa) nousee esiin neljä juuriltaan globaalia periaatteistoa: ”oikeiden ja riittävien tietojen” tarjoaminen, talouden aihepiiriin ”entiteettiajattelu”, entiteettiajatteluun liittyen valtion talousarvion piiriin lukeutuvan valtiontalouden tarkastelu *whole-of-government* -tapaan sekä lähinnä suoriteperusteeseen rinnastuvan *accrual*-periaatteen tähdentäminen kirjaamisperiaatteena valtiontalouden laskentatoimessa. En ryhdy referoimaan kutakin neljää periaatteistoa erikseen tai kahta tai useampaa niistä yhdessä koskenutta laajaa yhtäältä asioita selvittävää ja tulkitsevaa ja toisaalta kriittistä globaalitutkimusta. Suuntaan kuitenkin kuhunkin periaatteistoista muiden kohteiden ohella seuraavassa jaksossa pyrkien samalla tulkitsemaan, mistä niissä on institutionaaliselta kannalta kysymys.

Taulukko 2. Valtion budjetoinnin, valtiontalouden laskentatoimen ja tulosjohtamisen keskeisiä muutoksia Suomessa 1980-luvun alusta 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppuun.

	1980-luku
	(1968: Suunnittelu-ohjelmointi-budjetointi -järjestelmän – SOB – piirteitä kuten suuntaa-antava makrotalouspoliittinen suunnittelu, keskipitkän aikavälin valtiontalouden suunnittelu, joukko sektorisuunnittelujärjestelmiä sekä tavoitebudjetointi virastoissa ja laitoksissa) 1987: Nettobudjetointi käynnistyi valtion lainanotossa 1987: Budjetin vuotuisuusperiaatteesta poikkeamisen mahdollisuudet laajenivat eduskunnan hyväksymien valtuuksien perusteella hallituksen sitoutumiseksi menoihin budjetivuotta pidemmän ajan kuluessa 1989: Valtion liikelaitoslaki; mahdollisti liikelaitosten siirtämisen valtion budjetin ulkopuolelle ja niiden henkilöstön virkamiesasemasta luopumisen, mutta valtiolle jäi viimekätinen vastuu liikelaitosten sitoutumuksista Perustui lähinnä yhdistelmään kassa- ja velvoiteperusteisten periaatteiden soveltamista Ks. vuoden 1968 kohdalla osiossa Budjetointi, edellä
Budjetointi	1990-luku
Valtion ulkoinen laskentatoimi	1990: Kansanedustajien aloiteoikeutta laajennettiin momentittaisolta koskemaan valtion koko budjettia 1991: Perustuslakimuutoksella eduskunnalle valtaoikeuksia päätöksenteossa, joka koskee valtion osakehankintoja tärkeissä osakeyhtiöissä tai toisaalta valtion luopumista vastaavista omistuksistaan; säilytetty vuoden 1999 perustuslaissa
Tulosjohtaminen	1990-luvun alku: Valtio luopui SOB:ista ml. sektorisuunnittelusta 1992-: Sittenmin edelleen tarkentuneita säännöksiä tehokkuuden, taloudellisuuden ja kannattavuuden turvaamisesta valtion harjoittamassa arvopaperikaupassa 1994 mennessä: Tulosohjaus, tulosopimusmenettelyt ja tulosbudjetointi saatettiin poikkeuksetta voimaan ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen virastojen ja laitosten suhteissa; toimintamenot yhdistetty yhdeksi momentiksi tai harvoiksi momenteiksi 1990-luku: Keskeisimmät ja useat muutkin vuoden 1989 lain mukaiset liikelaitokset yhtiöiksi; osa yksityistettiin hyvinkin pian kokonaan tai osaksi 1995: Perustuslakimuutos antoi väestölle laajennetut sosiaaliset oikeudet nimenomaisimpana uutuutena toimeentulon perustuva, joka valtion tulee taata myös taloudellisesti; uudistukset sisällytettiin myös vuoden 1999 perustuslakiin 1995: Perustuslakimuutos periaatteessa kielsi valtion ulkopuoliset rahat; kiello kuitenkin kumoitiin vuoden 1999 perustuslaissa 1998: Norveja nettobudjetoinnin laajentamisesta valtion lainanotossa ja lainankorjojen aihepiireissä, virastojen ja laitosten käyttämenöissä sekä valtion arvopaperikauppatuottojen aihepiirissä 1998: Lainsäädäntö kertyneiden budjettivajeiden eliminoinnista seuraavien varainhoitovuosien ylläämien avulla 1999: Julkisen hallinnon ja talouden tilintarkastajista (JHTT) säädettiin aikaisemman asetustason (1992) asemesta lailla 1999: Uusi perustuslaki legitimo i edelleen nettobudjetoinnin, määrärahojen siirrot varainhoitovuosien välillä sekä monivuotisen budjetoinnin

	<p>1992: Lainsäädäntö mahdollisuudesta vaatia vuosikertomus virastoilta ja laitoksilta (pakolliseksi 1994) liittyen sekä niiden hallinnolliseen kirjanpitoon että niiden tuloksellisuutta koskevaan laskentatoimeen (säännöksiä täydennetty 1996 ja myöhemmin)</p> <p>1992 ja myöhemmin: Yhä kitytympiä normeja kirjanpidolla ja laskentatoimella annettavista "oikeista ja riittävästä tiedoista" Yhdistelmän kassa- ja velvoiteperusteista kirjaamista voidaan katsoa jatkuneen ulkoisessa valtion kirjanpidossa</p> <p>1994: Valtion kirjanpitolautunkunta perustettiin</p> <p>1996: Kullekin ministeriölle lakisääteinen velvollisuus antaa vuosikertomus liittyen sen hallinnollisen kirjanpidon tilinpäätökseen, tuloksellisuuteen, sisäiseen tehokkuuteen ja ulkoiseen tehokkuuteen (laajennettu säännöksiin myöhemminä vuosina)</p> <p>1997: Globaaliperiaatteiden mukaisen menettelyn accrual accounting (muistuttaa lähinnä suoriteperusteista menettelyä) soveltamisala sekä yhteydet kassa- ja velvoiteperusteisen ja toisaalta accrual-menettelyn kesken oikeudellisen sääntelyn kohteiksi</p> <p>1997: Valtio säädettiin kirjanpitoyksiköksi globaalisti korostuvan liikeloudellisen entity-käsitteen mukaisesti käsittäen valtion talousarvion kattaman piirin; samoin lakisääteistettiin globaalin käsitteen consolidated accounts of the state vastineena valtio-entiteetin kirjanpito ja tilinpäätös 1997 ja myöhemmin: Lakisääteisesti systematisoitiin valtion tuloa tuottavia toimintoja varten liikekirjanpito sekä muunnossäännöt liikekirjanpidon ja hallinnollisen kirjanpidon kesken</p> <p>1992: Annettiin varsinaiset normit tulosohjauksesta, -budjetoinnista ja -johtamisesta</p> <p>1996: Laajennetut normit johdon laskentatoimesta virastoissa ja laitoksissa (laajennettu ja hienosäädetty edelleen myöhemmin samalla vuosikymmenellä ja 2000-luvulla)</p>
Valtion ulkoinen laskentatoimi	2000-luvun ensimmäinen vuosikymmen
Tulosjohtaminen	<p>Valtion talousarvio yhdistelee suoriteperustetta, mukautettua suoriteperustetta, kassaperustetta, velvoiteperustetta ja muita perusteita; kysymys on pragmaattisesta periaatteiden eriyttämisestä tarpeiden ja käyttötarjoitusten mukaan</p> <p>2000: Nettobudjetointi laajenee valtionosuuksiin kunnille ja kuntayhtymille sekä valtion eläkkeisiin</p> <p>2000: Normit ministeriöitä koskevista sitovista budjetitarkistuksista; laatiavana valtiovarainministeriö, vahvistajana valtioneuvosto</p> <p>2000: Valtiontalouden tarkastusvirasto valtiovarainministeriön hallinnonalalta eduskunnan yhteyteen</p> <p>2007: Valtiontilintarkastajat lakkautettiin; eduskunnan tarkastusvaliokunta perustettiin</p> <p>2000- ja 2010-lukujen vaihe: kahta lukuunottamatta valtion liikelaitokset yhtiöitettiin, yksi niistä vanhemman, toinen uudemman (2010) liikelaitoslain alaisuuteen</p>
Budjetointi	

Valtion ulkoinen kameralinen kirjanpito ja ulkoinen liikekirjanpito toteutuvat rinnakkain; kumppakin koskevia normeja on useita kertoja muutettu ja täydennetty ja kahden järjestelmän välisiä muunnossääntöjä kehitelty

Neijästä seuraavasta kohdasta ks. tämän artikkelin 1. empiirisen jakson 2. alajakso:

2003: Hallinnollinen kirjanpito laajeni oleellisesti tunnusimman alansa ulkopuolelle globaalia käsitettä whole-of-government accounting (WOGA) vastaavasti (sisältenä valtion talousarviotulouden ala kameraliselta ml. eduskunnan budjettivallan turvaamisen kannalta, liikekirjanpidon kannalta ja "yhteiskunnallisen vaikuttavuuden" kannalta); raportointi eduskunnalle

2003: "Oikean ja riittävän kuvan" vaatimukset voimaan WOGA:ssa, ministeriöiden kirjanpidossa sekä virastojen ja laitosten kirjanpidossa
2003: Kukin ministeriö tiilivelvolliseksi budjettinsa toimeenpanosta, toiminnallisesta tehokkuudestaan sekä yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta vastuusektorillaan

Valtion ulkoinen
laskentatoimi

2004: Normit valtion vuotuisesta tilinpäätöskertomuksesta, kunkin ministeriön vuotuisesta toimintakertomuksesta sektorillaan sekä kunkin viraston ja laitoksen vuosikertomuksesta aiheina erityisesti budjetin toimeenpano, tehokkuus, tuloksellisuus, yhteiskunnallinen vaikuttavuus, inhimillisten voimavarojen johtaminen sekä toiminnan laatu

Lisäksi:

2004: Hallinnollisen budjettikirjanpidon ja valtion liikekirjanpidon täydentämiseksi normeja eduskunnan hyväksymiä valtuuksia koskevasta kirjanpidosta

2000 ja myöhemmin: Normeja sisäisen valvontafunktion vahvistamiseksi virastoissa ja laitoksissa, sekä laillisuuden ja tilinpidon oikeellisuuden että tuloksellisuuden painotuksin

Neijästä seuraavasta kohdasta ks. tämän artikkelin 1. empiirisen jakson 2. alajakso:

2003: Controller-toiminto valtionvarainministeriön mm. laadunvarmistukseen, joka koskee kirjanpitoa ja muuta laskentatointia, sisäistä valvontaa ja arviontitoimintaa; controller-verkosto muodostettiin kattamaan myös muut ministeriöt

2003/2004 (täydennetty 2009): Jokainen ministeriö velvolliseksi vahvistamaan tavoitteet sektorinsa yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja hallinnonalan virastojen ja laitosten toiminnallisesta tehokkuudesta

2004: Täydennetyt normit tuloksellisuuden laskentatoimesta virastoissa ja laitoksissa

2009: Ministeriöt, virastot ja laitokset velvolliksi suunnittelemaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä, samoin uudet normit monivuotisesta toiminta- ja taloussuunnittelusta ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa

2009: Valtion tilivirastojärjestelmä lakkautettiin; perustettiin valtion kirjanpitoyksiköt ja annettiin normeja niiden funktioista

Tulosjohtaminen

Lähde: Ahonen 2013a. Taulukko perustuu 82 uuden säädöksen tai säädösmuutoksen erittelyyn 30 vuoden tutkimusajanjaksoilta. Vuosiluviut viittaavat säännösten antamisajankohtaan; joissakin tapauksissa toimeenpano alkoi vuotta tai useampaa myöhemmin.

Tuloksellisuuden arvioinnin institutionalisoituminen

Instituutioelementtien suodattuminen, muuntuminen ja kerrostuminen

Globaalisti ärhäkkäästi levinneiden instituutioelementtien joukkoon kuuluvat muun muassa edellä tarkasteleman ”oikeiden ja riittävien tietojen” korostaminen, entiteettiajattelu, *whole-of-government accounting*, *accrual accounting* sekä niiden liitännäiset kuten ”tilivelvollisuuden” (*accountability*) korostukset ja toimintakertomusmenettelyt koko valtiontalouden, kunkin ministeriöiden hallinnoalan ja yksittäisten virastojen ja laitosten tasolla. Kunkin elementin juuret juontuvat globaalisti ehdottomasti keskeisimmän yksittäisen organisaatiotyyppin piiristä eli monidivisionaisista pörssinoteraatuista konserneista. Tuolta suunnalta juontuvien instituutioelementtien soveltamisesta ei kuitenkaan ole seurannut valtioiden tai muiden julkisyhteisöjen muuttumista läheisesti elementtien syntyinstituutioiden kaltaisiksi siksi, että julkisyhteisöissä institutionaalinen kerrostuneisuus on ollut oleellisesti toisentyypistä kuin globaaleissa yrityskonserneissa. Tästä ja muista syistä – mukaan lukien kenties käytyjen poliittisten kamppailujen lopputuloksista – aiheutuu se, että yrityskonserneista juontuvia instituutioelementtejä on oleellisesti muunneltu sovellettaessa niitä julkisyhteisöissä.

Maahamme on suodattunut myös muita tuloksellisuuden ja sen arvioinnin kannalta tähdellisiä instituutioelementtejä kuin niitä, jotka juontuvat suurkonsernien piiristä. Vahvaa vaikutusta on ollut myös globaaleilla julkisyhteisöjen budjetointia ja tulosohjausta, -budjetointia ja -johtamista koskevilla instituutioelementeillä niiden suodattuessa maahamme ja muuntuessa, kun ne ovat asettuneet osiksi maamme institutionaalista kerrostuneisuutta. Tuollaisista elementeistä mainittakoon talousarvion vuotuisuusperiaatteesta poikkeaminen monivuotisbudjetoinnilla sekä sallimalla menojen suorittaminen ylittäen talousarviovuosien rajoja, tiukkojen ja pitävien budjettikehysten saattaminen voimaan, budjettivajeiden eliminointi seuraavien budjettivuosien ylijää-

millä, tulosohejaus, -budjetointi ja -johtaminen, controller-toiminnon perustaminen sekä sisäisen valvonnan järkevöittäminen (Taulukko 2).

Gloaalivirtausten vahvistamina ovat toteutuneet myös monet yhtiöittämisistä ja yksityistämistä, jotka tosin ovat tuloksellisuuden arvioinnin kannalta tähdellisiä teemoja vain korkeintaan välillisessä mielessä. Eräitä instituutioelementtejä ei sen sijaan voida pitää suoranaishina sovelluksina ainakaan vahvoista ajankohtaisista globaaleista instituutioelementeistä kuten valtuuksien budjetointia, valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen jatkuvaa toimintaa, JHTT-tutkintoa paljolti vailla vastineita muissa maissa, kolmen toisiaan seuranneen liikelaitoslain mukaisia liikelaitoksia sekä monivuotissuunnittelun tietynasteista paluuta maamme valtiontalouteen ja valtionhallintoon (Taulukko 2).

Legitimaatio ja ”löysät kytkenet” vastaan tuloksellisuus ja ”tiukat kytkenet”

Pollittin (2002) käsityksiin tukeutuen on tähdennettävä, ettei ”puhe” edes johdettuaan ”päättöksiin”, lainsäädäntö mukaan lukien – ks. Taulukko 2 – kenties riitä saamaan aikaan kouriintuntuvia instituti-onaalaisia muutoksia. Niin voi käydä siksi, ettei ”käytäntö” – edelleen käyttäen Pollittin termiä – muutukaan siinä määrin kuin ”päättöset” sinänsä edellyttäisivät. Siinäkin tapauksessa, ettei käytäntöjen muutos jätä moitteen sijaa, Pollittin ”tuloksiksi” kutsuma institutionalisoitumisen eräänlainen korkein vaihe jää ehkä vajavaiseksi. Tarkastelemieni tuloksellisuuteen ja sen arviointiin eri tavoin kytkeytyvien instituti-onalistien elementtien keskuudessa esiintyy luonnehtimallani kannalta huomattavia eroja. Eräitä elementtejä luonnehtii lähinnä ”tiukka kytkeytyminen” (*tight coupling*) ”puheesta” aina ”tuloksiiin” saakka kuten budjettikehysten soveltamista (jos kehukset asetetaan ja ne myös pitävät, tavoiteltu menojen rajoittaminen seuraa tuloksena), budjettivajeiden eliminointia (jos syntyy budjettilyijäämiä ja niitä käyttäen poistetaan kertynyt alijäämä, tuloksena on epäilemättä aikomuksen toteutuminen)

ja poikkeamista talousarvion vuotuisperiaatteesta ja sen laajennuksena valtuusperusteista budjetointia (edellyttäen että lakisääteisiä mahdollisuuksia poikkeamiseen tosiasiaassa myös käytetään hyväksi). Budjetitikehyksistä on peräti muodostunut hallituksen ”menosäännökseen” kutsuma koko vaalikaudeksi laadittu suunnitelma joko menojen kasvun rajoittamiseksi tai suorastaan valtion kokonaismenojen supistamiseksi. Menettely muuten muistuttaa vastineitaan Euroopan Unionissa siinä määrin, että olisi kiinnostavaa selvittää, onko missään määrin kysymys EU-innovaation suodattumisesta maamme valtion varojen hoitoon. Myös budjettivajeet ovat maassamme pysytelleet kriisiytyneen euroalueen jäsenvaltioiden keskimääriin verrattuina kohtuullisina ja myös valtuuksien budjetointia on jatkuvasti tosiasiallisesti harjoitettu.

Eräitä instituutioelementtejä on puolestaan vaikea pitää tiukan kytkeytymistavan edustajina, eli kysymys on lähinnä ”löysästä kytkeytymisestä” (*loose coupling*). Tästä on kysymys ”oikeiden ja riittävien tietojen” korostamisessa, entiteettiajattelussa ja siihen liittyvässä instituutioratkaisuissa nimeltä *whole-of-government accounting* (WOGA), kirjaamisperusteessa *accrual accounting* sekä ”tilivelvollisuuden” (*accountability*) korostuksissa ja toimintakertomusmenettelyissä. Pollittin (2002) luonnehtimista institutionalisoitumisen vaiheista ”puhe” ja ”päätökset” ovat toki toteutuneet maassamme suorastaan lainsäädännöllä vahvistettuina (Taulukko 2, vuoden 1992 ja myöhempien vuosien kohdalla). Selvimmin voidaan ”oikeita ja riittäviä tietoja” ja ”tilivelvollisuutta” pitää suoranaista tuloksellisuutta edistävien instituutioelementtien asemesta tarkoituksiltaan lähinnä legitimoivina. Edellinen niistä homogenisoi maamme valtiontalouden julkilausuttua ilmeistä instituutioperustaa sen vastineiden kanssa niin markkintalouden ehdoin toimivissa yrityksissä kuin globaaleilla areenoilla sikäli kuin kummallakin taholla korostuu *true and fair view* -periaate. ”Tilivelvollisuus” ja sen konkreettiset sovellutukset toimintakertomusmenettelyissä puolestaan edustavat jopa eräänlaista sovellettua etiikkaa tähdentäessä velvollisuuden alaisiksi julkilausutusti saatettujen tahojen kuten ministeriöiden johdannaista velvollisuutta tehdä selkoa määräseikoista (Taulukko 2, vuoden 2003 kohdalla).

Kummankin kahden instituutioelementin ominaispiirteisiin kuuluu se, etteivät ne sellaisinaan ilmaise niitä mahdollisia konkreettisia kriteerejä, joiden nojalla elementin voimassaolo eli ”riittävyys ja oikeellisuus” ja ”tilivelvollisuuden” noudattaminen todettaisiin. Eihän esimerkiksi se riitä, että asianomaiset tahot antavat säädetyt kertomukset, vaan niiden tulisi ilmeisesti täyttää vaatimukset myös sisällöltään. *Accrual accountingia* on maamme oloissa suorastaan mahdotonta tarkastella kiteytyneenä instituutioelementtinä siksi, että menettelyn vastineet meillä hukkuvat kirjoon niitä lukuisia kirjaamisperiaatteita, joita maamme valtiontaloutta koskeva lainsäädäntö määrittelee (Taulukko 2, vuoden 1997 kohdalla). Entiteettiajattelun ja siihen liittyvän WOGA:ksi lyhentämäni laskentatoimen institutionaalista kytkeytymistä puolestaan leimaa se seikka, että maassamme valtioneuvoston johto- saati sen vaikutusvallan ala on tuntuvasti laajempi kuin valtio-entiteetin ja vastaavasti valtion talousarviotalouden ala (Taulukko 2, vuoden 1997 kohdalla).

Vaikka valtion talousarviotalouden piirissä vallitsevia institutionaalisia kytkentöjä voidaan pitää pääasiassa varsin tiukkoina, välillistä valtionhallintoa ja valtionyhtiöitä voidaan pitää kytkennöiltään hyvinkin paljon löysempinä suhteessa valtioneuvostoon. Valtioneuvoston saattaa olla – ja voidaan väittää, että tosiasiallisesti on – vaikeampaa kytkeä vaikutettavissaan olevia institutionaalisia keinoja yhtä kiinteästi asettamiensa tavoitteiden saavuttamiseen välillisessä valtionhallinnossa ja valtionyhtiöissä kuin valtion talousarviotalouden piirissä (vastaavasta erityisestä institutionaalisen löysän kytkeytymisen lajista ks. Bromley & Powell 2012).

Soveltamani neo-institutionalistinen teoria ja tutkimus eivät vaadi kannanottoja siitä, onko toivottavampaa, että instituutioelementit edistävät tuloksellisuutta kuin että ne tukevat legitimaatiota. Kumpaakin periaatteess tarvitaan ja siksi myös niistä jälkimmäistä, vaikka kysymyksessä olevat toiminnat olisivat mitä toivotumpia, koska pelkkä tuloksellisuus ei kenties riitä oikeuttamaan asianomaista toimintaa. Neo-institutionalismilla on kuitenkin myös kriittistä potentiaalia, mikäli tiettyjen instituutioelementtien ulkoinen kuva on ollut omiaan

korostamaan niiden muka sellaisenaan parantavan tuloksellisuutta, vaikka ne eivät olisi muuta kuin ”rationalisoituja myyttejä” siitä, että jopa pelkkä esiintyminen tuloksellisuuden nimissä saisi aikaan tuloksellisuuden tosiasiallisen leviämisen toiminnassa. Sen selvittäminen, miten asia on kussakin tapauksessa, jää empiirisen tutkimuksen tehtäväksi. Jos tutkimuksessa havaitaan, että tuloksellisuuden parantamisella legitimoidut instituutioelementit jäävät pääasiassa vain pelkäksi ”puheeksi” tai lisäksi korkeintaan ”päätokeksi”, joiden toimeenpano ”käytännössä” ontuu ja joiden ”tulokset” jäävät vajaiksi, tutkimus saa kriittisen leiman ja jopa aivan ilman minkään siihen nähden ulkoisten arviointikriteerien soveltamista.

Tuloksellisuuden arvioinnin radikaalit institutionaaliset muutokset maassamme

Ensimmäinen tuloksellisuuden arvioinnin radikaali institutionaalinen muutosvaihe maassamme voidaan sijoittaa huipentumaan vuoteen 1968. Tuolloisen valtion talousarviouudistuksen yhtydessä maassamme otettiin käyttöön alkujaan Yhdysvalloista suodattuneita, meillä mukautettuja ja vähitellen olosuhteisiimme myös eri tavoin institutionalistisesti kerrostuneita suunnittelu-ohjelmointi-budjetointi- eli SOB-mallin piirteitä. Mallin kohtion ”B” mikrotasolla valtion virastoissa ja laitoksissa olisi tullut saada aikaan toimintaa ja samalla voimavarojen kohdentamista tehokkaasti ohjaava tavoitebudjetointi sitä tukevine johdon laskentatoimen järjestelmiseen. Tuolloisen ”radikaalin toimijuuden” kantajatahot olivat arkista laatua kuten työntekijöineen ne organisatoriset elimet, jotka vastasivat budjettiuudistuksen ja samalla valtion laskentatoimen uudistamisen suunnittelusta ja toimeenpanosta. Ideologisten kantovoimien joukkoon voidaan lukea sekatalousjärjestelmän suunniteltavuuteen ja hallinnon rationalisoitavuuteen uskoa valanut optimisismi. Monista syistä alkaen puhtaasti kognitiivisista SOB-mallin toimeenpano jäi maassamme keskeneräiseksi ja korkeintaan osittaiseksi. Makrotaloudelliseen suunnitteluun liittyi suorastaan utopistisia

elementtejä, hyvinvointipoliittinen sektorikohtainen suunnittelu rutiinoitui junnaavaksi ja kaavamaiseksi, valtion yleinen talousarvioprosessi osoittautui mikrotason tuloksellisuuden vaalinnan kannalta riittämättömäksi eikä tavoitebudjetoinnin tiedontarpeita voitu kunnolla tyydyttää sen jäädessä pian krooniselle vajaakäytölle. Tultaessa 1990-luvun alkuun SOB-elementit pääpiirteissään purettiin (Taulukko 2).

Tuloksellisuuden arvioinnin seuraavan radikaalin instituutiomuutoksen lähtölaukauksiin kuului tulosohjauksen, -budjetoinnin ja -johtamisen käyttöönotto vuosien 1987 ja 1994 välisenä aikana ratkaisevan säädöstämisvuoden ollessa 1992 (Taulukko 2). Vuoteen 1996 tultaessa oli lakisääteistetty virastojen ja laitosten toimintakertomusmenettelyt eräänä osanaan selvitykset tuloksellisuudesta sekä vahvistettu virastojen ja laitosten velvollisuuksia harjoittaa johdon laskentatointia myös tuloksellisuus huomioon ottaen. Institutionaalisiksi muutosvoimiksi voidaan nähdä samanaikainen kokoomuspuolueen pääsy vuonna 1987 yli kaksikymmenvuotisesta idänsuhteilla legitimoidusta hallituspoliittisesta paitsiosta sekä globaalin markkinatalouden näköjään sekä vääjäämätön että hyväätekevä voittokulku Neuvostoliiton valtajärjestelmän sitä paitsi samoihin aikoihin ensin höllätessä otettaan ja sitten kokonaan murentuessa tarkalleen sanoen vuoden 1991 lopussa.

Tutkimani tuloksellisuuden arvioinnin aihepiiriin ei kenties sellaisenaan ilmaantunut sellaista tyystin uutta, joka ei olisi ollut periaatteessa idullaan jo ennen vuotta 1987. Luonnehtimani muutokset kuitenkin tarjosivat tietyille aktiivisille tuolloisille toimijoille erilaisia uusia toimintatilaisuuksia siinä määrin, että monet muutokset ikään kuin räjähtivät esiin, laajenivat vallaten alaa mutta sittemmin vähitellen institutionaalisesti vakiintuivat. Toisinaan näkee väitteitä siitä, että erityisesti maamme vakava taloudellinen taantuma vuosina 1991–1994 olisi oleellisesti katalysoinut muutoksia myös tutkimassani aihepiirissä. Kuulun kuitenkin niihin, jotka katsovat taantuman ja sen torjuntatointen jopa pikemminkin viivästäneen kuin vauhdittaneen muutoksia. Kuvan saamista asiasta hämärtää sitä paitsi se, että maamme liittyminen Euroopan Unioniksi tuolloin muuttumassa olevaan yhteisöön toi mukanaan tiettyjä tendenssejä palaamiseksi meillä jo lähes

hylättyyn huomattavan kontrollikeskeiseen valtion taloudenhoitoon. Sitä ryydittivät myös jossakin mitassa perinteistä – ja maassamme pitkään tuttua – kameralistista valtiontalouden hoitoa muistuttavat muodostumassa olevan Euroopan Rahaliiton kriteerit ja toimintatavat.

Institutionalistiset muutokset saattavat toteutua vuosiakin myöhemmin kuin ovat vaikuttaneet ne voimat, jotka ovat avanneet sellaisia mahdollisuuksia, joiden ”realisoituminen” ilmenee muutoksina aktiivisten toimijatahojen käytettyä tarjoutuneita mahdollisuuksia hyväkseen toiminnassaan. Globaalin markkintalouden määrättyjen periaatteiden voittokulkua tuloksellisuuden arvioinnin kannalta oleellisessa institutionalisoitumisessa ovat viimeksi täydellistäneet maassamme vuosina 2003 ja 2004 toteutetut muutokset kuten *whole-of-government accounting* -menettelyn (WOGA) ottaminen käyttöön valtiontaloudessa, sinänsä jo vuonna 1992 lainsäädäntöön ensi kertaa kirjattujen ”oikean ja riittävän kuvan” vaatimusten ulottaminen koskemaan koko WOGA:n alaa, ministeriöiden ”tilivelvollisuuden” lakisääteinen tähdentäminen, tilinpäätös- ja toimintakertomusmenettelyjen jäntevöittäminen sekä controller-toiminnon perustaminen valtiovarainministeriöön ja vastaavan institutionalisoinnin ulottaminen myös muihin ministeriöihin.

Mitään tiettyjen harvojen selvästi erottuvien kantajien toteuttamaa radikaalia toimijuutta en paikanna noiden muutosten taustalle. Sen sijaan näen pikemminkin olleen kysymyksen sinänsä radikaalin instituutiomuutoksen kuitenkin jokseenkin rutinoituneesta institutionalisoitumisesta tuohon mennessä siinä määrin, että siitä oli jopa tullut tietynlainen itsestäänselvyys, neo-institutionalismin tarkastelemaan *taken-for-grantedness* -tapaan. Niinpä esimerkiksi kun tutkin muutoksiin liittyneiden eduskuntakäsittelyn vaiheiden yhteydessä käytyä parlamentaarista keskustelua, jouduin useimmissa tapauksissa toteamaan, että muutokset olivat läpäissyt kummankin eduskuntakäsittelyn varsinaisen täysistuntovaiheen jotenkin pelkällä puhemiehen nuijan kopautuksella (Ahonen 2013a). Tuolta kannalta asioiden leimaaminen teknisinä epäpoliittisiksi on eräs muoto pitkälle edennyt institutionalisoituneisuutta, jonka kriittiset toimijat kuitenkin mahdollisuuksien auetessa kenties kykenevät purkamaan.

Tiivistelmä ja päätelmät

Näen artikkelini yleiseksi anniksi panoksen *arviointitoiminnan institutionalisoinnin* tutkimukseen *maatasolla* ja erityiseksi anniksi empiirisen paneutumisen *tuloksellisuuden arvioinnin* aihepiiriin. Lukija sallinee, että tieteenfilosofista suuntautumistani artikkelissani luonnehdin ”nominalistiseksi” etsiessäni kohdettani, ”tuloksellisuuden arviointia”, eri tavoin ”kontekstualisoituna” niiltä suunnilta, minne lainsäädäntö sen paikantaa. Menettelyni saattaa sitä paitsi tiettyssä mielessä olla jotakuinkin vastaansanomaton. Hylkään filosofisen ”essentialismin” kuten käsitykset siitä, että riippumatta nimikkeistä ja empiriasta ”tuloksellisuuden arvioinnin” olemus olisi kuin tyhjiössä kiteytettävissä johonkin ”dekontekstualisoituun” tapaan. Teoreettisena artikkelini antina tähdennän *neo-institutionalisen* otteen soveltamista tutkimieni kysymysten erittelyyn.

Artikkelini empiiriset tulokset tiivistän seuraavasti. (1) Tuloksellisuuden arvioinnin sekä abstraktimpaa että konkreettisempaa perusinstitutionalisoitumista maassamme luonnehtivat tietyt monikäsitteisyyden piirteet. Kysymyksessä ei kuitenkaan välttämättä ole epäkohta. Sen sijaan konteksti- eli yhteys- sekä tilannekohtaisista olosuhteista riippuu, seuraako monikäsitteisyydestä ”hyvää” kuten tuloksellisuuden arvioinnin räätälöinnin mahdollisuuksia vallitsevien tarpeiden mukaan vai ”pahaa” kuten ajelehdintaa, käsitesekamelskaa, itse asian jäämistä kesannolle tai häikäilemättömille toimijoille tarjoutuvia manipuloinnin mahdollisuuksia.

(2) Tutkimuskohteessani maamme valtiontaloudessa tuloksellisuuden arvioinnin toimijuutta (*agency*) jäntevöittää erityisesti ministeriöiden korostunut asema toimijoina, mutta ne eivät pidä tuota asemaa hallussaan tavallaan ilmaiseksi, vaan ne on pantu paljon haltijoiksi, ja ”kontingenssin” periaatteen nojalla ne saattavat onnistua vastaamaan niitä koskeviin haasteisiin joko paremmin tai huonommin. Se miten ne menestyvät, kuuluu kiintoisiin empiirisen tutkimuksen aiheisiin tuloksellisuuden ja sen arvioinnin aihepiirissä.

(3) Joskin tietyiltä osin tuloksellisuuden arviointi ja vastaavat institutionalisoidut arviointikäytännöt maassamme edustavat tiukkaa tai tiukahkoa kytkentää tuloksellisuuteen nähden, eräiltä muilta osin ne pikemminkin vahvistavat institutionaalista legitimitettä rakentuessaan ”rationalisoiduille myynteille” vain ”löysin kytkennöin” tuloksellisuuteen. Olen avannut artikkelissani myös käsitystä kriittiselle tutkimukselle noissa yhteyksissä aukenevista mahdollisuuksista.

(4) Tuloksellisuuden arvioinnin kannalta oleellisia radikaalin institutionaalisen muutoksen vaiheita voidaan paikantaa maastamme lähinnä kolme: 1960-luvun loppulle, jolloin teema korostui suunnittelu-ohjelmointi-budjetointi -järjestelmän sovelluksen yhteydessä, 1980-luvun lopulta 1990-luvun lopulle huomattavan vilkkaan muutosaktiiviteetin vallitsessa sekä vuosiin 2000-2004, jolloin aikaisempien muutosten muodostamalla institutionaaliselle perustuksella rakentuivat ne institutionaaliset olosuhteet, jotka ovat pääasiassa edelleen voimassa vuonna 2013.

Lähdeluettelo

- Ahonen P. (2012) *Tutkimushanke arviointitoiminnan institutionalisoimisesta Suomen valtionhallinnossa*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Ahonen, P. (2013a) *Tutkimushanke Suomen valtion laskentatoimen ja budjetoinnin institutionalistisesta, toiminnallisesta ja käsitteellisestä muutoksesta vuosina 1980–2009 kansainvälisin vertailuin*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Ahonen, P. (2013b) The context of public administration from a neo-institutionalist point of view: an analysis with Finland as the case. Teoksessa Pollitt, C. (toim.) *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?* Cheltenham: Edward Elgar, s. 278–318.
- Ahonen, P., Tala, J. & Hämäläinen, K. (2009) *Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintapojen kehittäminen*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Bromley P. & Powell, W.W. (2012) From smoke and mirrors to walking the talk: Decoupling in the contemporary world. *The Academy of Management Annals*, 6:1, 483–530.

- Drori, G.S. & Meyer, J.W. (2006) Scientization: making the world safe for organizing. Teoksessa Djelic, M.-L. & Sahlin-Andersson, K. (toim.) *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 33–52.
- Finlex (2013) Suomen lainsäädäntötietokanta. Verkko-osoite <http://www.finlex.fi>.
- Kekkonen, S. & Raunio, T. (2011) Towards stronger political steering: Program management reform in the Finnish government. Teoksessa Dahlström, C., Peters, B.G. & Pierre, J. (toim.) *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, Toronto: University of Toronto Press, 241–261.
- Meyer, J.W. & Jepperson, R.L. (2000) The “actors” of modern society: The cultural construction of social agency. *Sociological Theory* 18:1, 100–120.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977) Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83:2, 340–363.
- Meyer, R.E. & Höllerer, M.A. (2010) Meaning structures in a contested issue field: A topographic map of shareholder value in Austria. *Academy of Management Journal* 53:6, 1241–1262.
- Netra (2013) Valtion raportointipalvelu Netra. Ks. erityisesti osio ”Tuloksellisuus”. Verkko-osoite <http://www.netra.fi>.
- Pollitt, C. (2002) Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review* 4:1, 471–492.
- Salminen, A., Viinamäki, O.-P. & Jokisuu, J. (2012) Finland. Teoksessa Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. & Lægreid, P. (toim.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 223–233.
- Skinner, Q. (2009) *Visions of Politics*, Vol. 1, *Regarding Method*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walton, P. (toim.) (2007) *The Routledge Companion to Fair Value and Financial Reporting*. London: Routledge.
- VM (Valtiovarainministeriö) (2011) *Kohti strategisempaa, kevyempää, poik-kihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohtajausta: Tulosohtajauksen kehittämishankkeen loppuraportti*. Helsinki: VM.

5. Hallinnonalan arviointimallin kehittämisen haasteet ja hyödyt

Esimerkkinä Valtion liikuntaneuvoston liikuntapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointimalli

Olli Oosi

Johdanto

Organisaatioiden suorituskyvyn mittaaminen, tulosjohtaminen sekä julkisten toimenpiteiden tuloksellisuuden ja vaikutusten arviointi ovat teemoja, jotka ovat kulkeneet ajoittain eri polkuja. Julkisrahoitteisen toiminnan vaikutuksia on arvioitu hyvin eri tavoin ja eri lähtökohdista, mutta laajat ja useita eri tietolähteitä yhdistävät arvioinnit ovat lisääntyneet vasta viimeisten vuosien aikana.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) sekä Valtion liikuntaneuvosto (VLN) ovat lähteneet kehittämään Valtion liikuntaneuvoston arviointitehtävää ottamalla suunnaksi tulosperusteisen arviointijärjestelmän tai arviointimallin kehittämiseen. (OKM 2011) Tämän artikkelin tavoitteena on esitellä kehitetty arviointimalli, asemoida tehtyä kehitystyötä suhteessa tulos- ja vaikutusperusteisista arviointimalleista käytävään keskusteluun sekä reflektoida sitä, millaisia haasteita kehittämistyössä kohdattiin ja millaisia hyötyjä näiden haasteiden kohtaamisesta saatiin.

Artikkelin toinen luku taustoittaa liikuntapolitiikan arvioinnin menneisyyttä sekä kuvaa Valtion liikuntaneuvoston nykyistä arvioin-

timallia ja sen kehittämistä. Kolmas luku reflektoi nykyistä kehittämistyötä kriittisesti sekä nostaa esiin tehdyn työn haasteita ja hyötyjä.

Tämä artikkeli tuottaa uutta tietoa, koska tulos- ja vaikutusperustaisten arviointijärjestelmien kehittäminen on ollut Suomessa vielä suhteellisen vähäistä. Liikuntaneuvosto halusi tämän hankkeen yhteydessä ensimmäistä kertaa systemaattisesti lähteä kehittämään omaa arviointitehtäväänsä. Tulos- ja vaikutusperustainen arviointimalli, joka lähti liikuntapolitiikan tavoitteista koettiin toimijoiden keskuudessa luontevaksi tavaksi ajatella asiaa.

Arviointi, malli ja liikunta – kolme vaikeasti kytkettävää asiaa

Arviointijärjestelmän käsite

Arviointijärjestelmä on varsin vakiintumaton termi. Kyse on enemmänkin ilmiöstä, jossa pyritään integroimaan erityyppistä tietoa organisaatioista ja niiden suorituskyvystä (ml. arvioinneista) toimenpiteiden budjetointia, suunnittelua ja raportointia varten. Tämä sisältää myös erilaisista selvityksistä ja arvioinneista kerätyt tiedot. (esim. Kettl 1997; Pollitt and Bouckaert 2000; Zapico and Mayne 2007)

Arviointijärjestelmä-termi viittaa siihen, että arvioitsijoiden tulisi entistä enemmän keskittyä tulos- tai vaikutusperusteisten johtamisjärjestelmien luomiseen sekä kaikkien käytettävissä olevan arviointi- ja tutkimustietojen monipuoliseen hyödyntämiseen organisaatioiden tietojohdamisen vahvistamisessa (Mayne & Rist 2006). Tietovirtojen metaforalla tarkoitetaan sitä, että yksittäiset arvioinnit ovat usein riittämättömiä monimutkaisten yhteiskunnallisten vaikutusten havaitsemiseksi. Tätä rajoittavat esimerkiksi yksittäisen tutkimuksen selitysvoima, kustannukset sekä usein tapahtuva samojen havaintojen toistuminen (Perrin 2006a, s 36; Rist & Stame 2006). Lisäksi hallinnon kehittämisen tietovaatimusten voi ajatella monimutkaistuneen niin, etteivät yksittäiset tutkimukset voi vastata niihin (vrt. Rist & Bastoe 2006).

Kolmantena näkökulmana tähän muutokseen liittyy se, että nykyiset tietojärjestelmät tarjoavat entistä paremmat mahdollisuudet erilaisten tutkimusasetelmien rakentamiseen, myös sellaisen, jotka hyödyntävät välittömästi hallinnon itse tuottamaa suoritettietoa. Stame (2006) erottaa nämä arviointitiedon tietovirratt neljällä eri tavalla (ks. taulukko 1).

Taulukko 1. Esimerkkejä arvioinnin tietovirroista (Lähde: Stame, 2006).

		Informaation tyyppi	
		Ainoastaan arviointitieto	Erilaiset tietolähteet
Tietovirran luonne	Kanavoitu	Synteesit: Erilaiset tavat koota yhteen arviointeja ja tutkimuksia	Tietojärjestelmät: Erilaisiin tiedonhallintakanaviin liittyvää tietoa (ml. arvioinnit)
	Ei-kanavoitu	Mandatisoidut arvioinnit Arviointifunktioiden kokoomaa tietoa arvioinneista, jotka on käynnistetty tiettyjen mandaattien (esim. lakien) vaatimuksesta.	Monitutkimuksellinen arviointi Arvioitsija valitsee useammasta erityyppisestä tietolähteestä soveltuvan tietolähteen monimutkaisten politiikkaohjelmien arvioinniksi

Yllä kuvattuun taulukkoon peilaten liikuntaneuvoston arvioinneissa oli kyse useaan erityyppiseen tutkimukseen ja tietolähteeseen pohjautuvasta arvioinnista. Liikuntapolitiikan arviointimallissa lähdettiin hakemaan suorituskyvyn mittausjärjestelmien ja arviointien yhdistämistä. Perinteisen tulosajattelun lisäksi pyrittiin käsitteellistämään niitä prosesseja, joiden kautta tulokset ja vaikutukset syntyvät.

Liikuntapolitiikan arviointijärjestelmän tausta ja rajaukset

Liikuntalaissa (1998/1054) mainitaan valtion liikuntaneuvoston tehtäväksi muun muassa ”arvioida valtionhallinnon toimenpiteiden

vaikutuksia liikunnan alueella”. Tämä arviointitehtävä on aiemmin jäänyt liikuntaneuvostossa vähemmälle huomiolle, vaikkakin erilaisten tutkimusten, selvitysten sekä arviointien hyödyntäminen on ollut liikuntapolitiikan valmistelussa arkipäivää jo pitkään. Aiemmin liikunnan alalla on ollut suunnitelmia kokonaisvaltaiseen arviointiin, esimerkkinä vaikkapa Kimmo Suomen vuonna 1989 liikuntaneuvostolle tekemä suunnitelma. OKM:n rahoittamissa hankkeissa ja toimenpiteissä on usein ollut seurantaan ja arviointiin liittyvä elementti (esim. OKM 2006).

Valtion liikuntaneuvosto julkisti arvioinnit vuonna 2011. Kirjoittaja on ollut yksi arvioinnin toimeksiantoa suorittaneista henkilöistä. Toteutetun arviointitoimeksiannon tarkoituksena on ollut luoda toistettava liikuntapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointijärjestelmä valtion liikuntaneuvoston käyttöön. Kyseessä ei siis ole perinteinen arviointitutkimus, vaan tulos- ja vaikutusperusteisen arviointijärjestelmän ensimmäisen kokeilun tulokset.

Työhön on tehty seuraavat kolme rajausta. Ensinnäkin siinä on rajauduttu ensisijaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) liikuntayksikön ohjauksessa olevien liikuntapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointiin vuosina 2003–2009. (OKM 2011) Arviointitehtävän laajuuden vuoksi lähtökohtana oli laatia arviointijärjestelmän ydin sellaisen kokonaisuuden ympärille, johon liikuntapolitiikalla voidaan välittömästi vaikuttaa. Laajempaa näkökulmaa pyrittiin sisällyttämään arviointiin siten, että siinä tarkasteltiin sekä sitä, miten muiden hallinnonalojen toimenpiteet täydentävät että saattavat luoda ristiriitoja suhteessa liikuntapoliittisiin tavoitteisiin ja toimiin.

Toinen merkittävä rajausta oli rajata tarkastelu toimenpiteiden välittömiin tuloksiin sekä niiden välillisiin vaikutuksiin liikuntapolitiikan kohderyhmissä. Ajatuksena ei siis ole ollut tarkastella esimerkiksi sitä, miten kuntien tekemät toimenpiteet ja palvelut ovat vaikuttaneet kansalaisiin muuten kuin välillisesti. Ajatuksena oli, että pyritään keskittymään ensi vaiheessa siihen, miten opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksen piirissä olevat toimenpiteet vaikuttavat. Rajausta perusteltiin käytössä olleiden aikaresursseilla sekä tietopohjalla.

Kolmantena rajauksena oli jättää arviointimallin tarkastelun ulkopuolelle liikunnan korkeakoulutus sekä liikuntatieteellinen tutkimus. Tämä johtui käytännöllisistä syistä, koska korkeakoulutuksen ja tutkimuksen osalta on käytössä omat arviointiperusteensa. Tutkimustietoa pyrittiin hyödyntämään tietolähteenä silloin, kun se oli mahdollista.

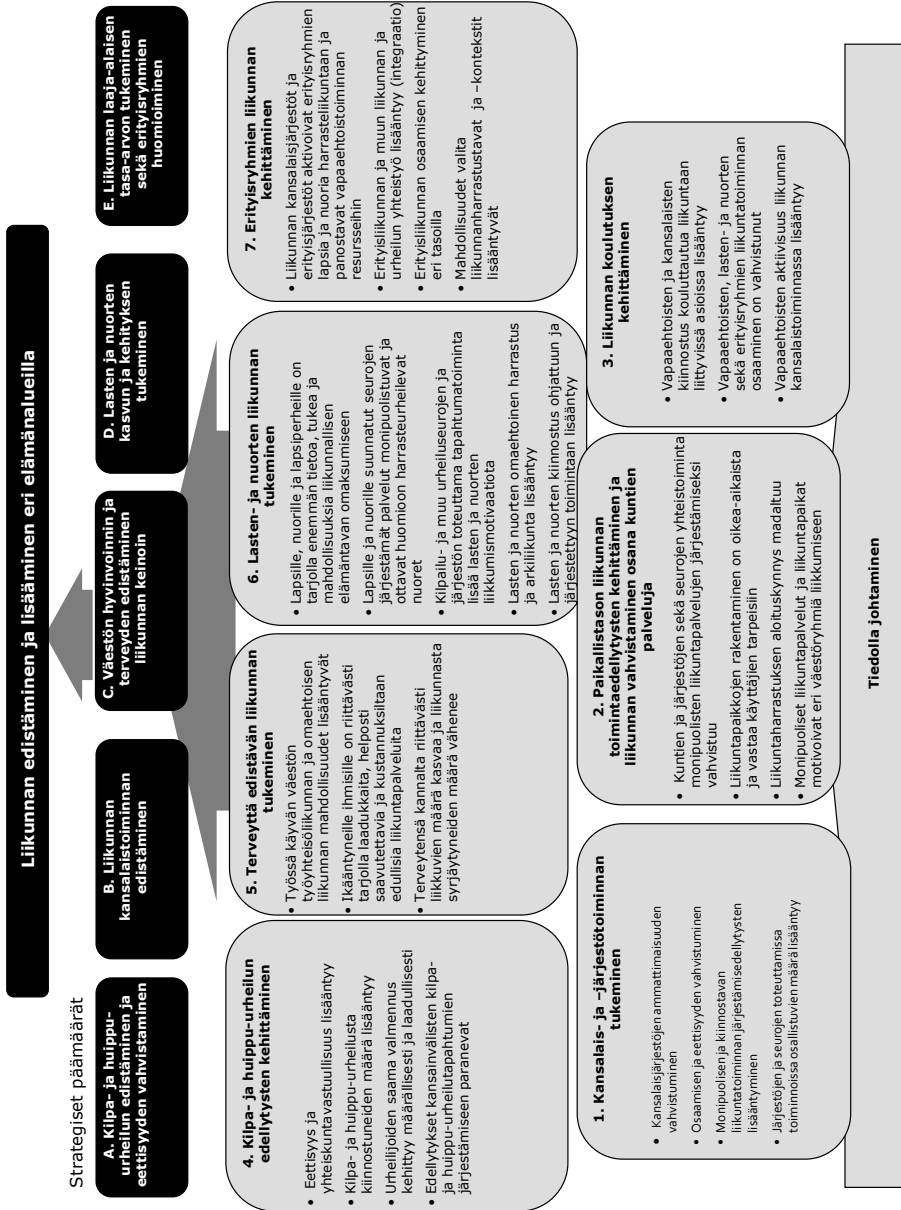
Arvioinnin tarkasteluajanjakso koski liikuntapolitiittisia toimenpiteitä, joita oli toteutettu vuosina 2003–2009. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi liikuntapaikkarakentamiseen liittyvät valtionavustukset, liikuntaseurojen ja järjestöjen avustukset sekä tänä aikana toteutetut avustus- ja toiminta-ohjelmat. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että koska tuloksellisuutta kuvaavaa seurantatietoa oli käytössä suhteellisen vähän, jouduttiin arvioinnissa nojaamaan myös arvioinnin aikana kerättyyn aineistoon (toimenpiteistä tarkemmin OKM 2011).

Arviointijärjestelmän rakenne

Arviointimalli koostuu seuraavista osa-alueista (ks. OKM 2011):

1. Liikuntapolitiikan tavoitealueista, joihin liittyy liikuntapolitiittisilla toimenpiteillä tavoiteltuja vaikutuksia sekä odotettuja tuloksia
2. Kullekin odotetulle tulokselle ja vaikutukselle tunnistetusta tietolähteestä sekä
3. Prosessista, jolla tietolähteitä voitaisiin seurata jatkossa. Tähän hankkeessa luotiin pohjaesitys.

Kuviossa 1 on kuvattu arviointimallin keskeisiä tavoitealueita. Arviointimallissa liikuntapolitiikan päämääränä on ”Liikunnan edistäminen ja lisääminen eri elämäalueilla”. Päämäärään liittyvät viisi liikuntalaista johdettua strategista tavoitetta, joita ovat: A. kilpa- ja huippu-urheilun edistäminen ja eettisyyden vahvistaminen, B. liikunnan kansalaistoiminnan edistäminen, C. väestön hyvinvoinnin



Kuvio 1. Valtion liikuntaneuvoston arvioinneissa käytetty malli 2010 (OKM 2011).

ja terveyden edistäminen liikunnan keinoin, D. lasten ja nuorten kasvun ja kehityksen tukeminen, E. liikunnan laaja-alaisen tasa-arvon tukeminen sekä erityisryhmien huomioiminen. Nämä tavoitealueet eivät ole missään tietyssä järjestyksessä, vaikkakin niiden järjestystä on jälkeenpäin kommentoitu.

Seitsemälle keskeiselle tavoitealueelle (ks. kuvio 1 tavoitealueet 1–7) pyrittiin kullekin hahmottamaan vuosien 2003–2009 toimenpiteiden perusteella looginen malli siitä, millaisia odotettuja tuloksia ja tavoiteltuja vaikutuksia näillä keinoilla on pyritty saavuttamaan. Yksi esimerkki loogisesta mallista on esitetty kuviossa 2. Tämä tarkoittaa OKM:n tuona aikana toteuttamien toimenpiteiden odotettujen tulosten ja vaikutusten välisten ketjujen hahmottamista. Siitä huolimatta, että nämä erilaiset loogisen mallintamisen muodot ovat tällä hetkellä muodissa arvioinnin alalla, voidaan niillä nähdä olevan tämän kaltaisissa prosesseissa tärkeä sija. Käytännössä ne mahdollistaisivat toimenpiteiden ja niillä tavoiteltujen aikaansaannosten parempaa analyysiä. (Chen & Rossi 1992, Blalock 1999, Stame & Rist 2006).

Arviointijärjestelmän laadinta on lähtenyt liikuntapolitiikkaan 2003–2009 ajanjaksolla olleista tavoitteista. Tavoitteenasettelun pohjautui liikuntalakiin (1998/1054), 2003–2009 aikana toimineiden hallitusten ohjelmiin, valtion talousarvioasiakirjoihin sekä yksittäisiin toimenpiteisiin liittyviin ohjauskirjeisiin – esimerkiksi järjestöjen valtionavustuksesta annettuun hakuohjeeseen. Työn tavoitteena on ollut myös tuoda läpinäkyväksi olemassa olevaa tavoitteenasettelua sekä luoda katsaus näiden tavoitteiden toteutumisesta kertovaan tietopohjaan (OKM 2011). Näin siksi, että tavoitteenasettelun selkeyttäminen on usein ensisijainen edellytys tuloksellisuuden paremmalle mittaamiselle (esim. Mayne 2007, Wholey et al 1997).

Valitun toteutustavan vaihtoehdot

On perusteltua kysyä olisiko valitulle lähestymistavalle ollut vaihtoehtoja? Todennäköisesti kyllä ja niillä olisi todennäköisesti saavutettu hyvin erityyppisiä lähestymistapoja liikuntapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointiin.

Yksi vaihtoehtoisista lähestymistavoista olisi tässä yhteydessä ollut ns. *tavoitevapaa* arviointi. Tässä vaihtoehdossa lähtökohdaksi olisi otettu tietyt toimenpiteet ja lähdetty kuvailemaan ja arvioimaan niiden aikaansaamia vaikutuksia ilman niiden kytkemistä siihen, mitä oltiin tavoiteltu. Tämä olisi vaatinut kuitenkin varsin toisenlaisten asetelmien ja rajouksien tekemistä, mutta olisi varmasti tuottanut kiinnostavaa tietoa esim. eri toimenpiteiden toteutumisesta (vrt. Scriven 1991).

Toinen vaihtoehto olisi ollut lähestyä teemaa puhtaasti ”tulosojohtamisen” näkökulmasta ja suunnitella malli pelkästään OKM:n toimenpiteiden lyhyen aikavälin tuotosten ja tulostietojen kehittämiseen. Tämä ”performance measurement” -tyyppinen lähestymistapa ei kuitenkaan olisi välttämättä tuonut juuri mitään uutta OKM:n käytössä olevaan tietopohjaan. Ongelmana olisi myös ollut se, että suorituskyvyn mittaamisesta lähtevät lähestymistavat keräävät usein rajoitetusti hyvin lyhyen aikavälin tuotostietoa (Blalock 1999). Tällöin saatetaan luottaa liikaa mahdollisimman helposti saatavilla oleviin mutta liian kapeisiin määrällisiin poikkileikkaaviin indikaattoreihin. Niiden pohjalta tehtävä arvottaminen on myös varsin hankalaa ilman rahoituksen myöntöperusteista ja/tai sektorivirkamiesten haastatteluista ilmitulevaa tarkempaa tietoa (vrt. Blalock 1999). Kyseinen lähestymistapa ei sinänsä olisi sopinut arvioinnin kohteeseen, koska Opetus- ja kulttuuriministeriö ei suoraan ”tulosohjaa” liikuntapolitiikan tavoitteita toteuttavia organisaatioita.

Kolmas näkökulma olisi ollut taloudellisen informaation vahvempi linkittäminen arviointiin ja erilaisten kustannus-tehokkuus- tai kustannus-hyöty -näkökulmien mukaan tuominen. Tämä olisi jälleen edellyttänyt huomattavasti yksityiskohtaisempaa toimenpiteiden tarkastelua ja todennäköisesti kustannusten jälkikäteiskonstruointia, jotta käytetyt panokset voitaisiin erottaa.

Kun taloudellista tietoa linkitetään suorituskkyä kuvaavaan tietoon, avainasemassa on tulosten ja resurssien välisen yhteyden tarkastelu. Tuotosten osalta tämä on yleensä helppoa, mutta harvoin tulosten osalta. Tämä johtuu useista syistä, mutta erityisesti siitä, että taloushallinnon järjestelmät rakennetaan yleensä tuotoksia varten. Viime aikoina näistä näkökulmista on usein jo luovuttu – täsmällinen linkki tulosten ja budjettiallokaatioiden välillä ei ole mahdollista, eikä aina organisaation kannalta järkevää (Perrin 2006, 8). Liikunnan alalla tämä näkyy erityisesti keskustelussa huippu-urheilun tukemisesta tai ”olympiamitalin hinnasta”, vaikka nämä kisamenestystä kuvaavat asiat eivät ole edes kehitetyssä arviointimallissa mittareina. Vaihtoehtoinen tapa olisi jonkinlainen yleisempi kustannus-hyöty -tarkastelu konttribuutioanalyysin tai ekonometrisen analyysin keinoin (vrt. Mayne 2007, s. 102).

Arviointimallin kehittämisen haasteet sekä hyödyt

Haasteet ja hyödyt yleisesti

Mitkä ovat yleiset haasteet, joita Valtion liikuntaneuvoston arviointimallin kaltainen kehittämistyö kohtaa ja miten päästä niistä eteenpäin? Mitä hyötyä tämän tyyppisestä prosessista voi olettaa muiden kokemusten perusteella olevan?

Edellä kuvattu kehitys yksittäisistä arvioinneista kohti arviointijärjestelmien kehittämistä tarkoittaa sitä, että ”arviointia” tulee näiden tietojärjestelmien tuottaman tiedon tulkintaa ja johtopäätösten tekemistä. Tällöin ”arviointi” tulee myös lähemmäksi tulosjohtamista sekä tietojohdantamista, eikä sitä siten nähdä irralliseksi ”tutkimukseksi”. Koska tulosjohtamisen ongelmista riittää kirjallisuutta, tässä luvussa keskitytään refleктоimaan vain sellaisia haasteita, jotka heijastuvat myös tulos- ja vaikutusperusteisiin arviointijärjestelmiin. (Vrt. Smith 1995, Perrin 1998, Mayne 2007).

Mayne (2007, 89–92) on käynyt varsin kattavasti läpi tulosten mittaamiseen ja tulosjohtamiseen liittyviä haasteita. Hänen mielestään arviointikulttuuri ei ole pysynyt hallinnon odotusten mukana. Hallinnossa on tapahtunut fokuksen muutos tuotoksista entistä enemmän tuloksiin ja jossain kohdin jopa vaikutuksiin. Arvioinnissa ja tulosjohtamisessa tapa mitata ja analysoida on kuitenkin jäänyt usein tuotosten tasolle. Tuloksellisuustiedon hyödyntäminen vaatii Maynen näkökulmasta radikaalia kulttuurin muutosta ja johtajuutta. Muita yleisiä haasteita ovat olleet esimerkiksi järjestelmien kehittämiseen ja rakentamiseen vaadittava aika ja kustannukset.

Mayne (2009, 90) on tiivistänyt tulosperustaisen johtamisen ja arviointi- ja seurantajärjestelmien kehittämisen haasteet taulukkoon 2. Maynen mukaan organisatorisia haasteita ovat ensinnäkin oikeanlaisen ilmapiirin luominen arviointi- ja seurantajärjestelmien hyödyntämisessä sekä realististen odotusten asettaminen arvioinnin kohteille ja tulosten hyödyntäjille. Lisäksi arvioinnin tulee olla ainakin jossain määrin hyväksyttyä. Tulosten käytön halukkuus tulee varmistaa. Maynen mukaan odotettujen tulosten (tai kotoisemmin tavoitteiden) asettamiseen tulisi lähteä vasta tämän jälkeen. Eräänä haasteena hän ottaa esille arvioinnin kohteiden valikoinnin vaikeuden sekä arvioinnista mahdollisesti aiheutuvien vääristävien käyttäytymismallien estämisen. Tilivelvollisuuden luominen ei sekään ole hänen mukaansa niin yksinkertaista, kuin yleisesti ajatellaan.

Taulukko 2. Tulospäätösten johtamisen implementoinnin haasteet julkisissa organisaatioissa (Lähde: Mayne 2009, 90)

Organisatoriset haasteet	Tekniset haasteet
1. Oikean ilmapiirin luominen 2. Realististen odotusten asettaminen 3. Hyväksymisen ja käytön varmistaminen 4. Odotettujen tulosten asettaminen 5. Valikointi 6. Väärästä käytäytymisestä välttäminen 7. Tilivelvollisuus tuloksista	8. Mittaaminen 9. Attribuutio 10. Taloudellisen informaation ja suorituskäytännön informaation linkittäminen 11. Tietopohjan laatu 12. Tuloksellisuuden raportointi

Teknisiin haasteisiin liittyvät arvioinnin mittareiden asettamisen tekniikka, attribuution sekä ulkoisten tekijöiden vaikutusten erottaminen. Tämän lisäksi haasteena on Maynen (2009) mielestä taloudellisen informaation ja suorituskäytännön informaation linkittäminen sekä näin saatavan tietopohjan laatu. Viimeisenä seikkana hän nostaa esille tuloksellisuuden teknisen raportoinnin, koska se on usein edelleen laadullista ja hyvin yleisellä tasolla olevaa. Osa edellä kuvatuista haasteista on teknisiä ja pienempiä. Tärkeimmät haasteet ovat kuitenkin organisaatioihin sekä ihmisten käyttäytymiseen liittyviä. Kysymys on siitä, missä määrin organisaatioiden ajattelumalli taipuu tämän tyyppiseen työhön.

Seuraavassa peilataan Valtion liikuntaneuvoston arviointiraportissa esille nostettuja haasteita edellä esitetyistä näkökulmista. Keskeisemmät haasteet liittyvät tavoitteenasettelun epämääräisyyteen ja monimuotoisuuteen sekä tietojohdamisen heikkouksiin. Tavoitteenasettelun ongelmia ovat olleet esim. suhteellisen yleiset liikuntapolitiikan tavoitteet. Tietojohdamisen ongelmana on puolestaan paradoksi, jossa politiikkatoimien suunnittelijoilla on valtava puute seurantatiedosta samalla, kun olemassa olevaa tietopohjaa ei hyödynnetä täysimääräisesti. On mielenkiintoista huomata, että Valtion liikuntaneuvoston

arvioinnissa keskeinen haaste liittyy tavoitteenasettelun analyysiin ja sitä kautta saatavaan hyötyyn. Toinen haastekokonaisuus on tässä otsikoitu tietojohdamisen kehittämiseksi, joka muistuttaa enemmän kirjallisuudessa aiemmin esiin nostettuja haasteita. Taulukko 3 kiteyttää haasteet ja hyödyt. Kuhunkin teemaan pureudutaan tarkemmin seuraavissa luvuissa.

Taulukko 3. Haasteet ja hyödyt

Valtion liikuntaneuvoston arvioinnissa esiin nostettuja haasteita	Hyöty prosessista	Esimerkki
Tavoitteenasettelu: Tavoitteenasettelun epämääräisyys ja monimutkaisuus	Ongelman läpinäkyväksi tekeminen; huomion kiinnittäminen tavoitteenasetteluun	Unohdetut osa-alueet (esim. "nuoret aikuiset") Puuttuva näkökulma: Liikunnan talous
Tietojohdaminen: Valtava määrä tutkimusta, jota ei hyödynnetä...	Olemassa olevan tietopohjan kriittinen tarkastelu	Kansallinen liikuntatutkimus usein tietolähteenä; luottamus tutkimukseen kuitenkin heikko
...samanaikaisesti kuitenkin puute jatkuvasta seurantatiedosta	Tarpeen tunnistaminen ja kehittäminen osaksi tiedolla johtamista	Seurannan kytkeminen kaikkiin rahoitusinstrumentteihin
Tutkimustieto ei aina tue tavoitteenasettelua	Mahdollisuus tarkastella ja suunnata liikuntapolitiittista tutkimusta	Vrt. kansalaisten näkemysten ja kokemusten kerääminen, "liikuntabariometri"

Tavoitteenasettelun näkyväksi tekeminen

Yksi arviointihankkeen suurimmista haasteista oli liikuntapolitiikan tavoitteenasettelun monimuotoisuus ja epäselvyys. Liikuntapolitiikan tavoitteita on paljon ja ne kattavat lähes koko ihmisen elämänkaaren.

Tavoitteenasettelun luonne säilyy myös suhteellisen yleisellä tasolla eikä tavoitteiden ja keinojen välistä suhdetta ole aina analysoitu silloin, kun tavoitteet on asetettu. Jos tätä analyysiä on tehty, puuttuu sellainen pohdinta, joka mahdollistaisi arvioinnin. Arviointimallissa ei esitetty tavoitetasoja odotetuille tuloksille tai vaikutuksille, koska sellaisia ei voida jälkikäteen asettaa. Tämä johtui myös siitä, että liikuntapolitiikassa tavoitteissa ei niitä usein aseteta. Tavoitteenasettelua ei tietenkään pidä tehdä pelkästään sen itsensä vuoksi vaan siten, että siitä voidaan myös oppia (Mayne 2004).

Tilanne on analoginen useiden OECD-maiden tilanteeseen, jossa tiedostetaan tavoitteiden ja niitä kuvaavien tavoitetasojen tärkeys mutta sitä ei kuitenkaan tehdä (vrt. Perrin 2002). Tässä mielessä tulosjohtamisen perushaasteetta muistuttava ilmiö kuvasti tätäkin arviointia: Vaikein vaihe on päästä konsensukseen tavoiteltavista asioista sekä siitä, milloin politiikan voi katsoa niiden asioiden edistämisessä onnistuneen.

Tavoitteenasettelun ongelma ei ole mitenkään uusi, vaan nousee jatkuvasti esiin arvioinneissa. (Scriven 2001) Jostakin syystä arvioitsijat näkevät sen usein arviointien ongelmaksi. Olisiko kyse kuitenkin johtamisen ongelmasta? OECD:n tekemissä selvityksissä eri maiden välillä keskeinen selittävä tekijä suorituskyvyn johtamisen kehittämisessä on ollut vahva johtajuus tavoitteiden asettamisessa (Curristine 2005b).

Tavoitteenasettelun kohdalla olemassa oleva arviointi tarjosi tavan tarkastella myös liikuntapolitiikan tavoitteenasettelua tai ainakin loi lähtökohdan sille, että systemaattisempaan tavoitteenasetteluun voidaan kiinnittää huomiota jatkossa. Tämä näkyi esimerkiksi siinä, että nuoret aikuiset puuttuivat liikuntapolitiikan tavoitteenasettelusta sekä siinä, että eräät tavoitteet – kuten esimerkiksi lasten ja nuorten tarpeellisten liikunnallisten taitojen oppiminen – olivat yleisluonteisia. Mitkä taidot? Mikä on tarpeeksi oppimista. Toinen esimerkki tavoitteenasettelun läpivalaisusta oli liikuntapolitiikan taloudellisen ulottuvuuden puuttuminen sekä tavoitteenasettelusta että ylipäättään liikuntapolitiikkaa koskevasta tutkimuksesta.

Liikuntapolitiikan osalta tavoitteenasettelun eräs haaste nousee myös erilaisista arvolatauksista. Erityisesti tämä näkyy siinä, onko

liikuntapolitiikan tavoitteena edistää ensisijaisesti terveyttä ja hyvinvointia vai onko liikuntapolitiikan tavoitteena liikunta itsessään. (Esim. OKM 2008, 12–13)

Tietojohtamisen apuvälineeksi

Politiikkasektoria koskevien arviointien ja arviointijärjestelmien kehittämisessä on kyse tietojohtamisen kehittämisestä. Arviointijärjestelmät tuottavat sisältöä ristiriitaisen tietojohtamisen (tai tiedolla johtamisen) käsitteeseen. Ne tarjoavat mahdollisuuden tavoitteenasettelun kriittiseen tarkasteluun, synteisien luomiseen ja tietojohtamisen tiedon keruun mekanismien arviointiin. (Ks. Perrin 2006b).

Arviointijärjestelmät ovat välttämättömiä synteisien luomisessa. Yksittäisten arviointitutkimusten haasteena on sisäinen ja ulkoinen validiteetti, koska se missä määrin yksittäisen arviointitutkimuksen lähestymistapa soveltuu muihin konteksteihin on kyseenalaista (Cook & Campbell 1979). Validiteettiongelmien lisäksi muita ongelmakohtia voivat olla esimerkiksi politiikan toteuttajien ajan puute (Perrin 2006b) ja menneiden arvionti silloin, kun politiikan tekijöitä ja toteuttajia kiinnostaisi välitön tieto sekä se mitä tulevaisuudessa pitäisi tehdä (esim. Pawson 2002a, 2002b). Kumulatiivisen tiedon puute on näkynyt vahvasti muun muassa 2000-luvun alun amerikkalaisessa keskustelussa (ks. Perrin 2006b). Arviointijärjestelmiin liittyvällä syntetisoinnilla on useita hyötyjä, kuten mahdollinen kustannustehokkuus, mahdollisuus vastata sellaisiin laajempiin kysymyksiin, joihin yksittäinen arviointitutkimus ei pysty vastaamaan sekä proaktiivisuus. Perrinin (2006) ratkaisuja tähän ovat klusteriarviointi tai temaattinen arviointi, olemassa olevien selvitysten synteesi sekä integroiva synteesi (integrative review) (Ks. Periin 2006b)

Arviointimallin pilotoinnissa hyödynnettiin osin olemassa olevia synteesejä. Liikuntaneuvosto on omassa työssään hyödyntänyt erilaisia synteesejä jo aikaisemmin ja näille erilaisille synteeseille on edelleen tarvetta ainakin pilotoinnin näkökulmasta. Kuten edellä on esitetty,

tämän työn yhtenä lähtökohtana oli uuden ajattelumallin synnyttäminen olemassa olevien tietojen syntetisoinnille (erityisesti tiedon tuotanto- ja analyysitapojen väliin). Artikkelin kirjoittamishetkellä työ on edennyt esimerkiksi siten, että arvioinnissa suositeltu kuntiin kohdistuva tiedonkeruu aiotaan toteuttaa olemassa olevien tietolähteiden entistä paremman integroinnin avulla.

Mallin toistettavuuteen ja jatkokehittelyyn liittyen on syytä todeta, että käytetyt arviointikriteerit ovat edelleen erilaisia panos- ja tuotosmittareita: Erilaisiin toimintoihin osallistujien määriä, olemassa olevat strategiat, suunnitelmat, jne. Tässä mielessä on syytä tiedostaa, että liikunnan alalla ei välttämättä koskaan päästä yksilöä koskeviin vaikutusmittareihin mutta niiden välimaastoon – eli yksilöiden kokemuksiin, palautteeseen ja toiveisiin – on jo jossain määrin alettu kiinnittää huomiota.

Mittareiden eli arviointikriteerien kehittäminen on yhteydessä myös tavoitteenasetteluun. Voitaisiinko tulevaisuudessa määrittää myös tulosperustaisia mittareita? Voitaisiinko rahoituksen jakamisen yhteydessä olla kiinnostuneita hakijoiden sekä aiemmista että odotettavissa olevista tuloksista?

Arviointimallin pilotoinnista saatu kokemus oli se, että tarvittaisiin vielä konkreettisempien ohjelmatasoisten toimenpiteiden seuranta-tietoa, kuten esimerkiksi Lasten ja nuorten liikuntaohjelmasta tai Liikkuva koulu –hankkeesta saadaan, jotta tiedon syntetisointi olisi vielä hyödyllisempää. Tällöin intressinä ei ole ainoastaan vaikutusten kuvailu, vaan myös vaikutusten syntymekanismien pohdinta. (Pawson 2002b: 342; ks. OKM 2011)

Arviointimalli tarjoaa myös entistä paremmin mahdollisuuden tarkastella sellaisia tietotarpeita, joihin olemassa oleva liikuntatieteellinen tutkimus ei tarjoa vastauksia. Arviointi ei tarjoa mahdollisuutta analysoida asioiden taustalla vaikuttavia syitä, eikä tutkimuksen tuottamaa tietoa tai sen kysymyksenasettelua osata aina hyödyntää päätöksenteossa. Tämä näkyy edelleen esimerkiksi tarpeessa tuottaa erilaisia synteesejä liikuntapolitiikan eri osa-alueilta (vrt. Perrin 2006b).

Arviointiprosessin aikana kansallinen liikuntatutkimus (2011) on ollut yksi arvioinnin tietolähteistä. Kansallinen liikuntatutkimuksen käyttäminen tietolähteenä sai arviointiprosessin aikana runsaasti kritiikkiä. Arvioinnin yksi suositus oli kansalaisten näkemysten keräämisen kehittäminen. (OKM 2011) Arvioinnin jälkeen Opetus- ja kulttuuriministeriö on ryhtynyt kehittämään Liikuntapolitiikkaa ja muita hallinnonalan tavoitteita sivuavia tiedon keruun menettelyjä. Ministeriö on ryhtynyt systemaattisesti kehittämään tiedolla johtamista sekä käynnistänyt tiedon tuottajien ja ministeriön vuoropuhelua työryhmätyönä. Tämä konkretisoitui vuonna 2013 kun ministeriö julkaisi toimintasuunnitelman ”liikuntatiedon saavutettavuuden kehittäminen”. (OKM 2013).

Lopuksi

Arviointi tai ”tiedolla johtaminen” on vielä alkuvaiheessa eikä sitä ole välttämättä mielekästä arvioida osana muita liikuntapolitiittisia toimenpiteitä. Arviointia kuitenkin jatketaan osana Valtion liikuntaneuvoston arviointitehtävän kehittämistä.

Arviointimallin laadinta ja siihen liittynyt prosessi on tehnyt tiedolla johtamiseen tarvittavia seikkoja näkyväksi ja nostanut tietopuutteita esiin. Toivottavasti se pystyy jatkossa osaltaan vaikuttamaan tietojohdamisen kehittämiseen ja Valtion liikuntaneuvoston arviointitehtävän edistämiseen.

Edellä esitetyistä arviointimallin haasteista ja niiden kohtaamisessa saavutetuista hyödyistä palataan Maynen määrittelemiin organisatorisiin haasteisiin. Kun tarkastellaan arviointimallia ja sen tiedon keruuta, löydetäisiin todennäköisesti lukuisia sellaisia teknisiä haasteita, joihin tulisi puuttua ja joita kehittää. Mutta miksi tarttua niihin vielä nyt, jos lähtökohdissa, tavoitteenasettelussa ja tietojohdamisessa on vielä kehitettävää?

Lähteet

- Bastoe, Per O. (2006) Implementing results-based management. Teoksessa Rist, Ray & Stame, Nicoletta (Eds.) *From Studies to Streams: Managing Evaluative Systems*. Comparative Policy Evaluation, Volume XII. (s. 96–112). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Behn, R. (2000) *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Blalock, Ann B (1999) Evaluation Research and the Performance Management Movement: From Estrangement to Useful Integration? *Evaluation* 5, 2, 117–149.
- Boyle, R. (2005) Assessment of Performance Reports: A Comparative Perspective, in Schwartz, Roberg & Mayne, John (Eds.) *Quality Matters: Seeking Confidence in Evaluation, Auditing and Performance Reporting*, pp. 279–97. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Chen, Huey-thsyh & Rossi, Peter Henry (1992) *Using Theory to Improve Program & Policy Evaluations*. New York: Greenwood Publishing.
- Curristine, Teresa (2005) Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting* 5, 2, 87–127.
- Hunter, David (2010) Performance Leadership for Public Sector Organizations. Presentation kept in *Performance Leadership* –seminar 29.10.2010. Helsinki.
- Kansallinen liikuntatutkimus (2011) <http://www.slu.fi/liikuntapolitiikka/liikuntatutkimus2/> (käyty 28.2.2011).
- Kettl, Donald (1997) The Global Revolution in Public Management. *Journal of Policy Analysis and Management* 16, 3, 46–62.
- Mayne, John (2001) Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly. *Canadian Journal of Program Evaluation* 16, 1, 1–24.
- Mayne, John (2006) Performance Studies: The Missing Link? *Canadian Journal of Program Evaluation* 21, 2, 201–208
- Mayne, John (2007) Challenges and Lessons in Implementing Result-Based Management *Evaluation* 13, 1, 87–109
- OECD (2005) *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013) Liikuntatiedon saavutettavuuden kehittäminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2013:4. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2008) *Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla. Ehdotus kansalliseksi liikuntaohjelmaksi julkisen ohjauksen näkökulmasta*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:14. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011) *Valtion liikuntaneuvoston arvioinnit 2010*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:3. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Pawson, Ray (2002a) Evidence-Based Policy: The Promise of 'Realist Synthesis'. *Evaluation* 8, 3, 340-358
- Pawson, Ray (2002b) Evidence-Based Policy and Naming and Shaming. *Policy Studies* 3, 22, 211-230.
- Perrin, Burt (2006a) *Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments Around the World*. Washington, DC: IBM Centre for the Business of Government and the World Bank.
- Perrin, Burt (2006b) How Evaluation Can Help Making Knowledge Management Real Teoksessa Rist, Ray & Stame, Nicoletta (Eds.) *From Studies to Streams. Managing Evaluative Systems. Comparative Policy Evaluation, Volume XII*. New Brunswick: Transaction Publishers, 22-48.
- Perrin, Burt (1998) Effective Use and Misuse of Performance Measurement. *American Journal of Evaluation* 19, 3, 67-79.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rist, Ray & Kusek, Jody Z (2004) *Ten steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington D.C: World Bank publications.
- Schwartz, Robert & Mayne, John (2005) *Quality Matters: Seeking Confidence in Evaluation, Auditing and Performance Reporting*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers
- Scriven, Michael (2001) Pros and Cons about Goal-Free Evaluation. *American Journal of Evaluation* 12, 1, 55-62.
- Smith, Peter (1995) On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration* 18, 2-3, 277-310.
- Stame, Nicoletta (2006) Streams of Evaluative Knowledge. Teoksessa Rist, Ray & Stame, Nicoletta (Eds.) *From Studies to Streams. Managing Evaluative Systems. Comparative Policy Evaluation, Volume XII* (s. vii-2). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Wholey, Joseph S., and Kathryn E. Newcomer (1997) Clarifying Goals, Reporting Results. In Kathryn E. Newcomer (ed.) *Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs*, New Directions for Evaluation 75. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 91-98.
- Zapico-Goni, Eduardo & Mayne, John (Eds.) (1997) *Monitoring performance in the public sector: Future directions from international experience*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

6. Tuottavuustavoitteiden kehitys ja arviointi valtio-kuntasuhteen eri tasoilla

Pietu Mänttari

Johdanto

Vaikka kuntien tuottavuudelle esitetään tärkeää roolia valtakunnallisesti, jokaiselle kunnalle on tarkoituksenmukaista painottaa niitä asioita, jotka ovat sen asukkaille tärkeitä. Kunnat ovat osa julkista hallintoa ja vastaavat palvelutoiminnallaan sekä pääosasta hyvinvointipalvelujen järjestämisestä että suurelta osin myös palvelujen rahoituksesta ja tuotannosta. Hyvinvointipalveluilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluita. Niiden tuottamisessa painottuu sekä kuntien että koko julkisen sektorin panosten käyttö. Vaikka kuntien on vastattava panosten käytöstä tehokkaasti ja laadukkaasti lainsäädännön asettamien velvollisuuksien rajoissa, myös valtio on tärkeässä roolissa.

Kuntien tuottavuutta pitäisi pystyä kehittämään ja arvioimaan valtakunnallisella tasolla, mutta kuntasektori on valtion yksiköitä haastavampi ohjattava. Valtionhallinnossa virastoja ja laitoksia ohjataan omina tulosityksikköinä (ks. tulosprisma, Valtiovarainministeriö 2005). Kuntaa ei voi kuitenkaan luokitella tulosityksiköksi, koska sillä on laaja itsehallinto ja talousautonomia. Siksi on tutkimuksellisesti tärkeää selvittää miten tuottavuutta kehitetään ja arvioidaan valtio-kuntasuhteen eri tasoilla ja peruspalveluohjelmamenettelyssä.

Valtio-kuntasuhdetta katsotaan tässä tutkimuksessa ohjausketjuna, jossa tuottavuuden arviointiin liittyvä informaation ja keinojen hyödyntäminen rakentuu eri tavalla ketjun eri tasoilla. Valtion rooli on korostunut ohjausketjussa, koska sillä on mahdollisuus säätää lailla kuntien tehtävistä ja se pystyy vaikuttamaan kuntien keräämiin verotuloihin. Arviointi on ohjauksen yksi muoto ja on huomattava, että kuntien itseohjautuvuuden lisäksi kuntia ohjaa myös Kuntaliitto ja eri sektoreilla vaikuttavat toimijat.

Tarkasteltaessa tuottavuutta julkisen vallan harjoittaman ohjauksen näkökulmasta on tarpeen erotella ohjauksen kohde, käytössä olevat keinot ja toisaalta itse tavoitteisiin vaikuttavat periaatteet. Tässä yhteydessä tavoitteisiin vaikuttaa korostuneesti tehokkuuden ideaali ja ihannoiti, mikä konkreettisimmillaan ilmenee erilaisina tuottavuuden parantamisen tavoitteina tai tavoitelausumina. Tuottavuuden ohjaus ja arviointi liittyy laajemmin tulosohtaukseen ja kiinteästi tavoiteasetantaan (ks. esim. Saari 2006; Berman 2006). Oikeanlaisella tavoiteasetannalla onkin mahdollista sovittaa yhteen rajalliset resurssit ja niillä tavoiteltavat vaikutukset.

Tämän artikkelin tavoite on lisätä tietoa tuottavuustavoitteiden arvioinnista valtio-kuntasuhteen kontekstissa. Empiria muodostuu päivähoiton ohjausketjusta tehdyistä haastatteluista sekä peruspalveluohjelmaan (ppo) liittyvästä asiakirja-aineistosta, jolla arvioidaan tavoitteiden kehitystä. Haastatteluiden avulla analysoidaan ohjausketjun toimijoiden rooleja ja arvioinnin merkitystä suhteessa toisiinsa. Artikkelissa käytettävä aineisto pohjautuu kirjoittajan Valtiontalouden tarkastusvirastolle tekemiin tilaustutkimuksiin.

Tutkimusasetelma

Artikkelin edellä esitetty tavoite jaetaan kahteen toisiaan tukevaan tutkimuskysymykseen:

1. Miten tuottavuustavoitteita on kehitetty valtio-kunta -suhteessa?
2. Miten tuottavuuden arviointi koetaan valtio-kuntasuhteen ohjausketjussa?

Artikkeli toteuttaa kvalitatiivisen tutkimuksen perinteitä ja empiirinen aineisto pohjautuu haastatteluihin ja asiakirja-aineistoon. Tutkimusote on induktiivinen: se päättyy yksittäisistä havainnoista yleisiin merkityksiin. Tavoite on haastava käytössä olevan laadullisen aineiston vuoksi, mutta aineistoa on riittävästi asetettuihin tutkimuskysymyksiin nähden. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys, eri aineistojen tarkoitus ja niiden suomat tutkimukselliset mahdollisuudet kuvataan yksityiskohtaisemmin seuraavissa kappaleissa. Tieteellisessä merkityksessä tutkimuksessa yhdistyvät hallinto- ja taloustieteen näkökulmat. Kyse on liiketaloustieteellisestä perinteestä tulevan tuottavuuskäsitteen ja -tavoitteen arvioinnista hyvinvointipalveluihin liittyvän ohjausketjun kontekstissa.

Ohjausketju teoreettisena asetelmana

Tässä artikkelissa ohjausketjun idea käsittää kaikki ne toimijat, jotka osittain asettavat itse tavoitteensa, mutta ovat myös ulkopuolisen ohjauksen kohteena. Ohjaus voidaan nähdä yhtenä politiikkaprosessin vaiheena, jonka avulla demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen jälkeen ohjataan hallintoa toteuttamaan politiikka tai ohjelma tavoitteen mukaisella tavalla. Ohjauksen nähdään nimenomaan kuuluvan politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen (Oulasvirta ym. 2002). Suhteeseen liittyvä ohjausketju lakiasäättävästä eduskunnasta valtioneuvoston ja ministeriön kautta kuntiin ja tietyn kunnan päättäviin elimiin ja johtoon ja edelleen esimerkiksi päivähoidon ja tiettyyn päiväkotiin asti on pitkä. Tässä ketjussa, jota voisi myös luonnehtia päämies-agentti -ketjuksi, ohjaussignaali voi pysähtyä ja tai muuttua ennen suunniteltuun kohteeseen saapumista. Pitkässä ohjausketjussa, jossa vielä alempana olevat toimeenpanijat saattavat olla paitsi tietä-

mättömiä myös autonomiaa omaavia, kuten itsehallinnolliset kunnat, saattaa myös esiintyä haluttomuutta noudattaa ohjaussignaaleja.

Samalla toimijoilla voi olla aitoa yhteistyötä tai pahimmassa tapauksessa päällekkäistä työtä ilman aikeita yhteistyöhön. Kaikilla ohjausketjun toimijoilla on myös erilaisia keinoja tavoitteidensa eteenpäin viemiseen. On tärkeä huomioida, että keskushallinnon (ohjaajan) eri edustajilla on erilaiset lähtökohdat ja tarpeet tuottavuuden parantumiseen. Toisaalta on yhtä tärkeä katsoa kuntaa (ohjattavaa) laajemmin; ohjataanko ja ajatellaanko kuntaa kokonaisuutena, jolloin esimerkiksi valtuusto jakaa tavoitteet vai sektorikohtaisesti? Sektori- ja hallinnonala-ajattelussa keskushallinto esiintyy usein ohjaajana, esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla vaikuttaa sosiaali- ja terveysministeriö (STM), terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) sekä aluehallintovirastot (AVI:t) ja kaikilla on omat roolinsa. Yhtälailla Kuntaliitto ohjaa kuntien toimintaa. Kunnissa ohjauksen kohde vaihtelee tavoitteiden mukaan, koska ohjauksen kohderyhminä esiintyvät niin käytännön ammattilainen, toimialan johto, luottamushenkilöt kuin yleishallinnollinen johto (Stenvall & Syväjärvi 2006). On siis osattava tehdä ero poliittisen ohjauksen ja ammatillisen ohjauksen välillä. Palvelurakenteet ja resurssien mitoitus (toimintaan suunnatut panokset) ovat poliittista johtamista, kun taas tehokkuutta ja vaikuttavuutta määrittävät asiantuntijaohjeet liittyvät ammatilliseen johtamiseen (Lehto 2005).

Päivähoidon ohjausketjussa vaikuttaa useita toimijoita, lainsäädäntö ja niukat resurssit, mutta järjestämisvastuu on kunnilla. Kunnan asukkaille, lapsille ja vanhemmille, päivähoitojärjestelmä on tärkeä osa peruspalveluita niin hoidon, työssäkäynnin kuin kasvatuksenkin näkökulmista. Järjestelmän alkuperäinen tavoite on ollut tukea huono-osaisempia perheitä ja päivähoitojärjestelmää on pääosin rakennettu sosiaalihallinnon ja sosiaalipalvelujen osana. Tänä päivänä keskustelu päivähoidon valtakunnallisen ohjauksen vastuusta vie päivähoitoa kuitenkin entistä enemmän opetuspuolelle (Huhtanen 2004). Hallitusohjelmaankin kirjatun tavoitteen tarkoitus on muodostaa päivähoidosta kokonaisuus esiopetuksen kanssa. Vuoden 2013 alussa

päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirtyivät opetus- ja kulttuuriministeriölle (OKM) (HE 159/2012, STM 2012). Ohjauksellisesti muutos edellyttää STM:n ja OKM:n syvenevää yhteistyötä aihealueella, mutta muutoksella ei ole vaikutusta päivähoiton oikeuteen eikä kuntien järjestämisvelvollisuuteen. Tämä tutkimus ja siihen liittyvä aineiston keräys on tehty ennen muutoksen voimaantuloa. Kuntatasolla päivähoiton ohjausjärjestelmät vaihtelevat, koska kunnilla on vapaus valita kunnan sisäinen hallinnonala ja palvelurakenne. Kuntien oikeus valita vapaasti päivähoiton vastuullinen toimielin alkoi vuonna 2003, mutta uudistuksen määräaikaisuus kumottiin ja oikeus muuttui pysyväksi 1.1.2007 (HE 163/2006).

Tutkimusaineisto

Peruspalveluohjelma on luokiteltu kuntatalouden keskeiseksi ohjauksen välineeksi ja yksi sen tarkoituksista on arvioida kuntien tuottavuutta. Palveluesimerkiksi valikoitui päivähoito erityisesti kolmesta syystä: ensinnäkin, päivähoito ja siihen liittyvät tuet ovat yksi suurimmista sosiaali- ja terveydenhuollon menoeristä. Toiseksi, päivähoito on selkeästi paikallisesti järjestettävä palvelu, mihin laajemmat kuntarajat eivät suoranaisesti vaikuta. Kolmanneksi, päivähoidolla on ollut kiistely rooli subjektiivisena palvelukokonaisuutena.

Asiakirja- ja dokumenttiaineisto pohjautuu peruspalveluohjelmaan sekä sen yhteydessä syntyneisiin oppaisiin. Aineisto käsittää peruspalveluohjelmat vuosille 2005–2008, 2006–2009, 2007–2010, 2008–2011, 2009–2012, 2010–2013, 2011–2014 ja 2013–2015 (PPO:t 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 ja 2011). Aineistoa kerättiin myös muun muassa peruspalvelujen tilaraporteista ja seuraavista tuottavuustyön tuloksena tuotetuista työkaluista: ”Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet” (Valtiovarainministeriö 2011a) sekä ”Toimintaympäristö muuttuu – keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden paranta-

miseksi” (Valtiovarainministeriö 2011b). Asiakirja-aineiston analyysin tarkoitus on lisätä tietoa siitä, miten tuottavuustavoitteet on rakennettu.

Haastatteluaineisto kerättiin ohjausketjun idean mukaisesti toisiinsa vaikuttavista tahoista/tasoista. Näin muodostui 31 haastattelun laajuinen vertikaalisen ja horisontaalisen näkökulman kattava haastatteluaineisto. Haastateltavat valittiin peruspalveluohjelman ja päivähoidon ohjausketjun avulla niin, että jokaisen haastateltavan substanssiosaaminen liittyi tuottavuuteen ja/tai päivähoidon. Ensivaihe oli vertikaalinen ”ylhäältä – alas” pilottihaastattelujen kierros (9 haastattelua) ja toinen vaihe horisontaalinen ”kenttä haltuun” kunnallisten tasojen laajennuskierros (22 haastattelua). Ensivaiheen haastateltavien edustamat organisaatiot ovat Valtioneuvoston kanslia ja Valtiovarainministeriö, Valtiovarainministeriö: kuntaosasto, Sosiaali- ja terveysministeriö: sosiaali- terveyspalvelut, Aluehallintovirasto: sosiaali- ja terveyspalvelut, Kuntaliitto: sosiaali- ja terveysosasto (kaksi haastateltavaa) ja kunta: päivähoidon kokonaisuudesta vastaava henkilökunta. Litteroituja lähihaastatteluja muodostui seitsemän kappaletta syyskuun 2011 aikana, niitä edelsi kaksi puhelinhaastattelua. Toisessa vaiheessa lisättiin kuntapuolen lukumäärää sekä kuntien sisäisiä tasoja. Haastateltavat muodostuivat kuudesta eri kunnasta niin, että mukana oli kuntaliitoskunta ja viisi seutuyhteistyötä harrastavaa kuntaa (3-7 haastateltavaa/kunta). Kuntien lukumäärä nousi toisen kierroksen aikana seitsemään. Toinen vaihe suoritettiin kevään 2012 aikana ja siihen kuului yhteensä 22 litteroitua haastattelua. Haastattelun runko oli likimain sama kuin pilottivaiheessa. Kuntien sisäiset tasot olivat tyypiltään seuraavanlaisia: varhaiskasvatuksen johtaja, päivähoidon aluejohtaja ja päiväkodin johtaja. Tarkempia nimi- tai nimiketietoja ei tässä yhteydessä paljasteta, jotta kommentteja ei pystytty kohdentamaan henkilöihin.

Aikaisempi tutkimus: Tuottavuustavoitteen arviointi hyvinvointipalveluissa

Tuottavuuden valtakunnallisessa kehittämisessä ei useinkaan ole selvää, missä suhteessa tuottavuudesta kulloinkin puhutaan. Esimerkiksi Kangasharju (2008) on nähnyt tarpeelliseksi käyttää kahta toisistaan poikkeavaa määritelmää tuottavuudelle: ensimmäinen on *palvelutuotannon tuottavuus*, joka on enemmän tekninen määritelmä eikä sellaisenaan sisällä toiminnan vaikutuksia, toinen taas on *hyvinvointituottavuus*, jonka tarkoitus on nostaa esille myös palveluiden vaikuttavuus (Kangasharju 2008).

Tuottavuus tuotantoteoreettisena käsitteenä on alun perin tarkoitettu yksityisen tavaratuotannon tarpeisiin, mutta sitä käytetään myös kunnallisen palvelutoiminnan tunnuslukuna. Tuottavuudella tarkoitetaan yksityisellä ja julkisella sektorilla teknisesti samaa: tuotosten suhdetta panoksiin: $Tuottavuus = tuotos / panos$. Ero syntyy lähtökohtaisesti siitä, että julkinen palveluntuottaja ei myy palvelujaan markkinoilla (Halinen & Korhonen 2008). Markkinoiden puuttuminen tarkoittaa lopputuotteiden hintatiedon puutetta, mikä vaikuttaa erityisesti tavoitteen mittaamiseen ja siten arviointiin. Yksinkertaistusti kuntien toiminnan tuottavuus on sitä parempaa mitä enemmän tuotoksia saadaan aikaan samoilla panoksilla tai mitä vähemmillä panoksilla saadaan aikaan sama määrä tuotoksia.

Tuottavuus on tavoitteena suhdeluku, joka ei perusmuodossaan kerro oikeastaan mitään, joten sitä on verrattava johonkin. Toisin sanoen tuottavuudella selvitetään tuotantoyksikön oman toiminnan merkitystä ja vaikutusta tuotokseen. Tavoitteen saavuttamista voidaan analysoida neljällä eri tavalla (Meklin 2008):

1. Pitkittäisvertailu kertoo kehityksen suunnan suhteessa aikaisempaan.
2. Poikittaisvertailu kertoo tuottavuudesta suhteessa vertailukohteeseen.
3. Tavoitevertailu kertoo millä tasolla ollaan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.
4. Optimitilaan vertailu kertoo missä suhteessa ollaan ihannetilaan nähden.

Tuottavuudesta on ymmärrettävä, että se on reaalitalouden ilmiö, jota mitataan fyysisillä mittayksiköillä. Tuottavuuden kehitys ei siis riipu hintakehityksestä (panokset eivät sisällä kustannuksia); palkkojen nousu ei alenna tuottavuutta, jos tuotos säilyy ennallaan. Käytännössä hintakehityksen sivuuttaminen on kuitenkin haasteellista, koska panostietona käytetään usein kirjanpitoon perustuvia kulutietoja. Tuotoksilla hyvinvointipalveluissa tarkoitetaan suoritteita (esimerkiksi lasten hoitopäivää, vaikka toki hoitopäivä voi kuvastaa myös panosta, jos tuotoksella pystytään mittaamaan vaikutusta). Panoksilla tarkoitetaan tuotannontekijöitä, kuten esimerkiksi henkilöstöä. (Halinen & Korhonen 2008.) Hyvinvointipalveluiden kuten päivähoidon tuottavuuden kehityksen arviointi edellyttää, että tuotos ja panos pystytään määrittämään ja mittaamaan. Tämä lähtökohta aiheuttaa ongelmia julkisten palvelujen tuottavuusmittauksessa, koska tuotokset kuvaavat usein vain hyvin rajallisesti toiminnan sisältöä. Mittausteoreettisessa mielessä tuotokset ovat vain ”korvikkeita” hyvinvointipalvelujen aikaansaannosten kuvaamisessa (Vakkuri 2009).

Tuotannontekijöille ja suoritteille täytyy määrittää niiden keskinäistä suhdetta kuvaavia painokertoimia (lasten hoitopäivissä esimerkiksi lasten ikä ja erityishoidon tarve). Painokertoimen valinta on keskeinen ratkaistava asia tuottavuuden mittaamisessa ja monimutkaistuu mitä enemmän suoritteita ja tuotannontekijöitä on kyseessä. Ongelma korostuu sitä enemmän, mitä korkeammalle tasolle mikrota- soilta liikutaan - esimerkiksi yksittäisestä päiväkodista kaikkiin Suomen päiväkoteihin (Meklin 2008). Vaikuttavuuden tarkastelu suoritteisiin pohjautuvassa tuottavuusmittauksessa edellyttää sitä, että painorakenteella johdetun tuotosten määrän muutos johtaa myös yhtä suureen vaikuttavuuden muutokseen. Usein painokertoimissa kuitenkin käytetään apuna kustannuksia (eli puhutaan kustannuspainoista), mikä taas tarkoittaa, että kallein tapa hoitaa olisi automaattisesti myös paras tapa hoitaa vaikuttavuuden näkökulmasta. Panosten mittaaminen onnistuu tuottavuustutkimuksissa joka tapauksessa suhteellisen hyvin, päivähoidossa esimerkiksi hoitohenkilöstön tehdyt henkilötyövuodet (Hautakangas ym. 2007). Tässäkin on kuitenkin varmistettava, että

henkilötyövuosien ja kustannusten laskenta on yhdenmukaista (esimerkiksi poissaolojen merkitys huomioidaan kirjauskäytännöissä). (Kangasharju 2008.)

Tuottavuustutkimukset nostavat esiin arvioinnin eri ongelma-kohtia. Tuoreessa päivähoitoon keskittyneessä väitöstutkimuksessa painotetaan mittaamisen ja arvioinnin merkitystä alhaalta yksikkötasolta ylöspäin (Jääskeläinen 2010). Lillrank (2008) taas huomioi, että suoritteena esim. potilaskäynti on harhaanjohtava. Potilaskäynnissä on huomioitava se, että vaikutus on terveydentilassa tapahtunut muutos, johon itse potilaskin osallistuu toipumisen kautta. Tämän ajattelun mukaisesti ohjauksessa pitäisi kiinnittää huomiota vaikuttavuuteen. Vanhuspalveluihin kohdistetussa tutkimuksessa verrattiin laskettua tuottavuuslukua vaikuttavuuden huomioon ottavaan lukuun ja vaikuttavuuden kanssa saatu tulos nosti tuottavuusarviota noin 0,5 % (Kangasharju ym. 2010). Mekaaninen tuottavuuden tarkastelu ei siten pysty arvioimaan riittävän kattavasti palvelutarpeen ja vaikuttavuuden näkökulmia. Verorahoitteen toiminnan tarkoitus on joka tapauksessa vastata tarpeeseen, joka saattaa myös tarkoittaa tarpeen vähentämistä ennaltaehkäisevän toiminnan tuloksena (Meklin 2008). Toisaalta, jos kunta ei toimi ”tehokkuusrintamalla”, kunta ei onnistu perustehtävässään parhaalla mahdollisella tavalla (Loikkanen & Susiluoto 2005; Vakkuri 2009).

Aikaisempi tutkimus: Valtio-kuntasuhde ja peruspalveluohjelma

Valtio-kuntasuhteesta säädetään kuntalain (365/1995) 8§:ssa. Koh-
taa muutettiin 1.1.2008 vastaamaan nykytarkoitusta samalla, kun
lisättiin pykälät 8 a ja 8 b (1375/2007). Pääasiallinen sisällöllinen
muutos kohdistui kuntien toimintaa ja taloutta seuraavan tahoon,
mikä on nykyisin valtiovarainministeriö sisäasiainministeriön sijaan.
Peruspalveluohjelmamenettelyä koskeva pykälä 8 a on täysin uusi ja
perustuu puitelain 11 §:n tehtyyn kirjaukseen, jonka mukaan perus-

palveluohjelmamenettelyn lakisäätämällä pyritään vahvistamaan ohjelman vaikuttavuutta ja ohjaavuutta. Moisio (2011) näkee myös, että peruspalveluohjelman roolin kehittäminen kuntatalouden ohjauksessa parantaisi muun muassa kuntasektorin ennakoitavuutta. Valtio-kuntasuhteen (keskushallinto – paikallishallinto) ohjauksessa ja tavoiteasetannassa on kysymys asemaan tai asiantuntemukseen perustuvasta oikeudesta, jossa ohjaaja (esim. ministeriö) yrittää vaikuttaa ohjattavaan (esim. kuntaan) (Jalonen 2008). Ohjauksella tarkoitetaan välitöntä ja/tai välillistä vaikuttamista minkä tahansa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen sekä laadun että määrän osalta halutunkaltaisen tuotoksen aikaansaamiseksi (Ahlstedt ym. 1974). Lehto (2005) huomioi, että palvelujen kehittäminen tapahtuu siellä, missä palvelut ovat, mutta valtion on kuitenkin arvioitava, miten toiminta vastaa tavoitteita ja ohjattava valtion tuki oikeisiin kohteisiin (Lehto 2005). Onnistuneen ohjauksen kriteereitä ja edellytyksiä esitetään tutkimuskirjallisuudessa hyvin laajasti. Näiksi voidaan luokitella esimerkiksi selkeät ja toteutettavat *tavoitteet*, mahdollisuus *arvioida* toteutusta ja lopputulosta sekä riittävä *aika* toteutukselle (Stenvall & Syväjärvi 2006).

Valtio-kuntasuhteen ohjauksen instrumentit voidaan luokitella eri tavoin, ja tyypillinen tapa on jaottelu ohjauskeinoihin: *normeihin, taloudellisiin keinoihin ja informaatioon*. Ohjauskeinon synonyyminä käytetään toisinaan käsitettä politiikkainstrumentti. Päätettäessä tietystä politiikasta tai ohjelmasta otetaan myös kantaa niihin keinoihin, joilla politiikka tai ohjelma pannaan toimeen. Usein politiikan tai ohjelman toteutuskeinot ovat myös poliittisen kiistan kohteena, koska politiikkainstrumenttivalinnat vaikuttavat olennaisesti politiikan teon prosessiin ja sisältöön. Puolueet voivat olla hyvinkin samaa mieltä varsinaisesta tavoitteesta, esimerkiksi tietyn tason täyttävästä päivähoidosta, mutta eri mieltä hyvästä keinosta tuottaa tämä päivähoito (yksityinen vs. kunnallinen hoitomuoto, päivähoitomaksupolitiikka jne.). (Vedung 1998.) Valtion ja kuntien suhteessa kuntaa täytyy kunnallisen itsehallinnon vuoksi katsoa myös itseohjautuvuuden näkökulmasta. Itseohjautuva organisaatio asettaa itse tavoitteensa, arvioi

tavoitteiden toteutumista ja korjaa toimintaa tarvittaessa (Rekilä 2006). Kunnan oma talouden ohjaus on siten tulosoajasta, jossa valtuusto päättää toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä kohdentaa tavoitteiden edellyttämät resurssit. Toiminnallisilla tavoitteilla tarkoitetaan tulokseen liittyviä tavoitteita, palvelutavoitteita (Meklin 2001), jotka juontuvat kuntien poikkeuksellisen vaativista peruspalveluvelvoitteista. Käsitteiden monitulkintaisuuden rajaamiseksi ohjaus ymmärretään tässä artikkelissa erityisesti *tavoitteiden asettamisena ulkopuolelta ja itseohjautuvuus itse asetettuina tavoitteina*.

Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa sekä peruspalvelubudjettia. Kyseinen menettely on osa valtion ja kuntien lakisääteistä neuvottelumenettelyä sekä valtion talousarvion valmistelua. Peruspalveluohjelmassa kuntien taloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelman tarkoitus on arvioida kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja *tuottavuuden lisäämistä*. Peruspalveluohjelma on osa valtiontalouden kehysmenettelyä ja kehyspäättös sisältää peruspalveluohjelman yhteenvedon. Onkin tärkeä huomioda, että osana kehysmenettelyä peruspalveluohjelma tulisi sitovuudeltaan rinnastaa kehyspäättökseen. Tämä antaa ohjelmalle painoarvoa, koska kehyspäättös on puolestaan ministeriöitä sitova talousarvioesityksien valmisteluohje (1243/1992).

Ensimmäinen koko hallituskauden kattava peruspalveluohjelma annettiin vuonna 2004. Ohjelman tavoitteet ovat alkuperäisten tavoitteiden muodossa jopa kunnianhimoiset ottaen huomioon seuraavat seikat: ensinnäkin ohjelman tavoite käsittää valmistelun osalta poikkihallinnollisen ministeriöiden välisen yhteistyön sekä valtio-kuntasuhteen yhteistyön ja toisekseen ohjelman ohjaavuus ja vaikuttavuus pitäisi näkyä toteutuksen osalta kuntien toiminnassa ja tavoitteissa. (PPO 2004.) Kiteytettynä vaikuttaisi siltä, että *ohjelman tarkoitus on kerätä laajaan yhteistyöhön perustuvaa ajantasaista ja tärkeää informaatiota, jolla voisi ohjata kuntien peruspalvelutuotantoa talouden tasapainovaatimusten rajoitteissa*. Tästä näkökulmasta peruspalveluohjelma vaikuttaa erityisesti informaatio-ohjaukselta. Spesifiä tutkimusta menettelystä on

hyvin vähän. Mänttari (2012) tarkasteli menettelyä valtion ja kuntien yhteistyön näkökulmasta ja kokee, että peruspalveluohjelmamenettely näyttäytyy erityisesti valtiokeskeisenä menettelynä, jossa kuntien vaikutus riippuu paljolti Kuntaliiton asiantuntijuudelle annetusta painoarvosta (vrt. Mänttari 2012).

Tulokset

Tuottavuustavoitteiden kehitys

Tämän osion tarkoitus on arvioida tuottavuustavoitteiden kehittämistä aikajaksolla 2004–2012. Asiakirja- ja dokumenttiaineiston analyysissa korostuu tuottavuuden arvioinnille välttämättömien tekijöiden esiintyminen ja tila. Tuottavuusarvioinnin kehitystä ja nykytilaa arvioidaan seuraavaksi käsiteltävien asiakokonaisuuksien valossa: Esiintyykö tuottavuustavoite ja onko sen tarkoitus kattaa myös vaikuttavuus (vrt. esim. hyvinvointituottavuus)? Halutaanko tuottavuuden kehittyvän ”resursseilla enemmän” vai ”tarveperusteisesti”? Miten arvioinnin seuranta ja raportointi aiotaan toteuttaa? Miten jatkuvuus eli kehittäminen ja jatkotoimenpiteet on huomioitu?

Tuottavuustavoitteiden kehitys vuosina 2004–2007

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituskauden aikaiset peruspalveluohjelmat sisälsivät kannanottoja tuottavuuden tilasta, tarpeesta ja kehittämiskohteista. Tuottavuusohjauksen näkökulmasta suunta oli eteenpäin. Edellä esitettyjen arviointikriteerien valossa voidaan hyvin todeta, että tuottavuus on esillä ja sille annetaan paljon painoarvoa. Määritelmää tai jakoa tuottavuuden kattamiskysymykseen tai kestoon ei yksiselitteisesti tehdä, mutta lähtökohtainen tuottavuuden parantaminen rakennemuutosten avulla viittaa pitkäaikaisiin muutoksiin. Tuottavuuden teemaa tukee myös tuottavuutta

estävien säädösten ja toimintatapojen läpikäyminen ja mahdollinen uudistaminen. Tuottavuuden muodon tai yksityiskohtaisten viitekehysten mallinnukseen ei ohjelmassa pyritä, mikä viittaa hallinnonalakohtaisten tuottavuusohjelmien painotukseen. Tuottavuutta käsitellään yhdessä vaikuttavuuden kanssa, joten tarvenäkökulma on esillä. Toisaalta tuottavuuteen pyrkiminen rakenneuudistusten kautta antaa siihen ainoastaan välillisen lähtökohdan, jolloin näkökulmana korostuu ”resursseilla enemmän” -ideologia. Toiminnasta sopiminen on eri hankkeiden osalta määritelty, mutta tavoitteet ovat olleet lähinnä tuottavuusohjauksen työkalujen laadinta. Työkalujen laadinnassa ei hallituskauden peruspalveluohjelmien valossa kovinkaan pitkälle edistytty vaan keskityttiin lähinnä toistamaan samoja ongelmia. Tätä kautta asianmukaisia raportointitapoja ja -syklejä ei vaadittu tai määritelty kuin auttavalla tasolla, jotta hankkeet etenevät, mitä haittasi myös mittarien kehittymättömyys. Tuottavuuden kannustimet tulivat esiin useammankin rahoituslähteen uudistamisen yhteydessä. Tuottavuuden arvioinnin kannalta olennaisten mittarien puutteen takia ei ohjauksellisesti kuitenkaan laadittu minkäänlaisia kannusteita tai sanktioita kuntien peruspalveluja koskien. Jatkotoimenpiteistä tai tässä yhteydessä hankkeiden etenemistä käsiteltiin usealla eri sektorilla, mikä antoi kuvan jatkuvuudesta ja toisaalta kehityksestä. (PPO 2004, 2005, 2006)

Tuottavuustavoitteiden kehitys vuosina 2007–2010

Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ensimmäinen vuosille 2008–2011 laadittu peruspalveluohjelma keskittyy kunta- ja palvelurakenneuudistukseen. Se yhdessä valtion tuottavuusohjelman kanssa nähdään tärkeimmäksi julkisen sektorin tuottavuutta edistäväksi hankkeeksi. Peruspalveluohjelmassa vuosille 2010–2013 on jo sisällytetty tuottavuusohjauksen näkökulmasta hyvinkin oleellisia tarkennuksia, joista yksi on Kuntaliiton kanssa yhteistyössä käynnistettävät normitalkoot muun muassa tuottavuuden esteiden poistamiseksi. Paras-hanke on edelleen voimakkaasti esillä palveluiden tuottavuuden nä-

kökulmasta. Hankkeen toteuttamista ja siten palvelurakenteiden uudistusta vauhditetaan korostamalla kustannuskehityksen hillitsemistä ja tuottavuuden parantamista.

Palveluiden yleisempään mittaamisen ja arvioinnin osa-alueeseen on useita näkökohtia. Ensinnäkin peruspalvelujen arviointitiedon käyttöä tulee kunnissa ja kuntayhtymissä kehittää. Toisekseen valtion sektorikohtaisissa peruspalvelujen arvioinnissa tullaan keskittämään huomiota asiakasnäkökulmasta saatuun tietoon muun muassa palvelujen laadusta, vaikuttavuudesta ja tuottavuudesta. Kolmas huomio on, että jatkossa peruspalveluohjelmamenettelyn puitteissa arvioidaan peruspalvelujen tuottavuus- ja kustannuskehitystä yhdessä päätettävien tuottavuus- ja kustannusmittarien valossa. Samalla veloitetaan maan 20 suurinta kuntaa laatimaan erilliset tuottavuuden kehittämissuunnitelmat, joiden toteutumista ja laajempaa hyväksikäyttöä seurataan valtion ja kuntien yhteistyönä. Vuosien 2011-2014 peruspalveluohjelmassa tulee korostuneesti esille kuntatalouden kriisin aiheuttama heikentyneet tilanne (niin kuntien- kuin valtiotaloudenkin osalta) sekä heikot näkymät, millä viitataan väestörakenteen aiheuttamiin korostuviin menopaineisiin ja kestävyysvajeeseen.

Peruspalvelujen arviointiin ja mittaamiseen liittyen ei esitetty mitään uutta edeltävään ohjelmaan verrattuna. Tuottavuusvaatimuksissa ja suunnitelmien laadinnassa otettiin puolestaan jälleen luonnollinen kehityksen askel. Kunnille, kuntayhtymille ja muille palvelun tarjoajille tullaan valmistelevaan ehdotus tuottavuuden parantamista koskevista valtakunnallisista tavoitteista. Kunnilta ja kuntayhtymiltä vaadittavaan tuottavuuden parantamiseen liittyvää suunnitelmaa varten laaditaan tuottavuusohjelman teko-ohjeet, mitkä pohjautuvat 20 suurimman kunnan toteuttamiin tuottavuusohjelmatöihin. Hanke määritetään keskeiseksi peruspalveluohjelmassa toteutettavalle tuottavuuden arvioinnille. (PPO 2007, 2008, 2009 ja 2010.)

Tuottavuustavoitteiden konkreettinen käyttöönotto

Vuosien 2013–2015 peruspalveluohjelmassa tuottavuusohjaus on jo edeltäviä konkreettisempaa. Ensinnäkin ohjelmassa korostetaan peruspalvelujen arviointitiedon käytön merkitystä sekä itse arviointitiedon informatiivisuutta esimerkiksi asiakasnäkökulmasta. Samalla asetetaan tuottavuustavoitteet kunnille, kuntayhtymille ja muille palvelujen järjestäjille. Tavoitteen mukaisesti vuosittaiset reaalimenot voivat kasvaa 0,4 % / vuosi vuoteen 2020 mennessä. Tuottavuus ei myöskään saa parantua laatua ja tuloksellisuutta vaarantaen ja näitä molempia tavoitteita tullaan seuraamaan vuosittain peruspalveluohjelmassa. Pääministeri Kataisen hallituksen ensimmäinen peruspalveluohjelma tarkentaa siten edellä aloitettuja ja kuvattuja toimintatapoja. Lisänä on kirjaus, jonka mukaisesti hallitus käynnistää kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämiskampanjan yhteistyössä valtion eri toimijoiden, kuntien ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Tämän kampanjan yksi tarkoitus on luoda kestävä mittaristo kuntapalvelujen laadun ja vaikuttavuuden arvioimiseksi. (PPO 2011).

Kahdenkymmenen suurimman kunnan ja valtion yhteisen tuottavuusohjelmatyön keskeinen tavoite on ollut parantaa kuntien järjestämien palveluiden tuottavuuden mitattavuutta (Valtiovarainministeriö 2009). Ohjelman kärkihankkeiden idea on ollut kehittää tietämystä paikallisista lähtökohdista, jotta tietämisen ja tekemisen kuilua saataisiin vähennettyä (vrt. Pfeffer & Sutton 2000). Tuottavuustavoitteiden määrittämiseen liittyy monimutkainen jännite kahden asian välillä. Tavoitteilla pyritään vastaamaan julkisten, erityisesti kuntien, menojen pitkän aikavälin kasvupaineisiin ja kestävyysvajeen ongelmaan. Toisaalta kyse on myös kunnallisen itsehallinnon nykyisestä ja tulevasta roolista suomalaisessa yhteiskunnassa, eli tämänkin artikkelin taustalla olevasta perusongelmasta, kuka tavoitteita arvioi ja miten tavoitteet ohjaavat toimintaa. Peruspalveluohjelmien puitteista lähtenyt kehitys on johtanut kahteen toisiaan tukevaan tuottavuus -työkaluun/oppaaseen, jotka on tarkoitettu kuntien avuksi. Nämä ovat ”Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset

tuottavuustavoitteet”, Valtiovarainministeriö 2011a ja ”Toimintaympäristö muuttuu – Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi”, Valtiovarainministeriö 2011b). (Valtiovarainministeriö 2011a & 2011b.)

Kunta-, kuntayhtymä ja palvelun järjestäjä -tasolla tuottavuustavoitteet jaetaan kolmeen osa-alueeseen: kuntien toimintamenoihin, palvelukohtaisiin kolmen kehän kokonaisuuksiin ja tuottavuutta edistävien keinojen käyttöön. Palvelukohtaisessa tavoiteasetannassa kolmen kehän malli tarkoittaa sitä, että tuottavuuskehitystä katsotaan kokonaisuutena. Päivähoidon kautta tarkasteltuna se tarkoittaa seuraavaa: Kehä 1. sisältää sosiaalipalvelujen kokonaistuottavuuden vuotuisen kehityksen, kehä 2. sisältää päivähoidon käyttökustannusten/0-6 -vuotiaat (netto) kehityksen ja kehä 3. tarkoittaa kehysindikaattoreiden kehitystä, joita ovat muun muassa asiakastytyvyisyys ja varhaiskasvatussuunnitelman (vasu) toteutus. Seuranta tulee vaihtelevaan saatavilla olevien tietojen mukaan. Tuottavuustavoiteasetannassa on ymmärretty, että osa kehityksen alla olleista aihealueista (ks. edellä) on liian vaikeita tuottavuustavoitteille ja ne täytyykin ymmärtää pikemminkin keinoina. Tällaisia ovat esimerkiksi johtaminen, työhyvinvointi ja palveluprosessit. Oppaissa linjataan, että tavoitteiden kannalta on tärkeää selkeys ja yksinkertaisuus. Yhtenä edellytyksenä asetetaan tavoitteiden toteutumisen seuranta ja arviointi, mikä taas puoltaa edelleen mittarien tarpeellisuutta. Seurannan kannalta nostetaan mielekkäämmäksi pitkittäistarkastelu, koska palveluja ei ole riittävällä tasolla standardoitu poikittaistarkastelua varten. Tavoitteiden seurantaan ja arviointiin nähdään sisältyvän myös ongelmakohtia, kuten ulkoisten tekijöiden (esim. suhdanteiden) vaikutus ja toisaalta osaoptimoinnin vaara. (Valtiovarainministeriö 2011a & 2011b.)

Tuottavuuden arviointi ohjausketjussa

Tämän osion tarkoitus on ohjausketjuun perustuvan haastatteluaineiston perusteella analysoida tuottavuuden arviointia valtio-kunta-

suhteessa. Analyysi jakautuu kolmeen osaan, joiden teemat ovat: 1. valtio-kuntasuhde ja peruspalveluohjelma, 2. ohjausketjun eri tasojen merkitys tuottavuustavoitteissa ja 3. tuottavuutta edistävät keinot. Kirjoitusteknisesti haastateltavien näkemykset on jaettu eri tasojen mukaisiin ryhmiin, mikä taas on rakennettu vertikaalisen ajattelun mukaisesti päiväkot-, aluepäällikkö-, kunta- ja valtakuntatasoihin. Jokainen ryhmä käsittää 7–8 haastattelua eli analyysi ei perustu yksittäisiin haastatteluihin.

Ohjausketjun eri tasojen näkemys valtio-kuntasuhteesta ja peruspalveluohjelmasta

Päiväkotitaso. Valtio-kuntasuhde herätti tunteita, mutta useimmissa tapauksissa siihen yhdistettiin ainoastaan lakien säätäminen. Kuntien vaikutus koettiin erittäin heikoksi ja esimerkkeinä nousi ajankohtaisia sekä jo kauemmin hirtäneitä asioita. Ajankohtaisena esimerkkinä mahdollinen kotihoidon tuen leikkaus tuntui käsittämättömältä (nimenomaan resursointi-, mutta myös lapsen edun näkökulmasta). Kaikissa haastatteluissa odotettiin uutta varhaiskasvatustalakea (jota oli odotettu jo 10 vuotta) ja tämän koettiin varsinkin osoittavan kuntien alhaista merkitystä valtakunnalliseen päätöksentekoon. Päätöksentekoon kaivattiin useissa tapauksissa asiantuntijuutta ja tässä yhteydessä painotettiin paikallisen tuntemuksen merkitystä valtakunnalliseen seurantaan. Kunnissa ei myöskään luotettu siihen, että valtiolla olisi ymmärretty ikäluokkien prosentuaalisesti laajempi palvelun käyttö (muutoksen taloudellisia vaikutuksia korostettiin). Poikkeuksetta valtiollista ohjeistusta kaivattiin kuitenkin tiukemmaksi, koska se vapauttaisi resursseja ydintehtävään ja varmistaisi laadun näkökulmaa. Kaikissa haastatteluissa nousi esiin johtajien taloudellinen vastuu ja eri asioiden vaikutus resursseihin, mutta lapsia haluttiin silti katsoa yksilöinä varhaiskasvatussuunnitelman (Vasu) mukaisesti (vrt. Stakes 2005). Tämä yhtälö korosti edellä esitettyä toivomusta, että johtajilla olisi todellista päätösvaltaa. Peruspalveluohjelma ei ollut millään lailla tuttu sisällön tai edes otsikon osalta.

Aluepäällikkötaso. Valtio-kuntasuhde ymmärrettiin erityisesti lakien ja asetusten kautta, mutta kärjistäen niin, että lainsäätäjillä ei olisi tartuntapintaa paikallistasolle. Tätä kuvaa eräs kommentti siitä, että valtio on lisännyt kuntien vastuita ideologialla ”ui tai huku”. Valtio-kuntasuhteeseen yhdistettiin myös pelko yhdistymisistä. Valtakunnan tasoisena ohjeistuksena nähtiin ainoastaan Vasu -perusteet. Useammassa haastattelussa tilannetta verrattiin 70- ja 80-luvuille, jolloin vielä sai ohjeistusta, mutta ennen 2000-luvun Vasua ei välissä ollut mitään. Vuorovaikutus koettiin kuitenkin tärkeäksi ja sitä tulisi kehittää. Ohjeistusta toivottiinkin jonkin verran lisää, mutta samalla korostettiin päiväkotien johtajien ja muun paikallistason merkitystä päätöksenteossa. Seuranta haluttiin pääosin pitää paikallistasolla, koska vertailutiedot ovat epäselviä, mutta laajemmille vertailuille nähtiin myös käyttöarvoa. Muun muassa Kaste-ohjelma (ohjelma on eräänlainen ohjausväline sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämisessä) ja hallitusohjelma tunnettiin osittain mutta peruspalveluohjelmaa ei ollenkaan. Positiivisena hanke-esimerkkinä nousi työllistämisen tuki, jolle annettiin tärkeä lisäarvo käytännön apuun.

Kuntataso. Kuntatason näkemyksissä valtio-kuntasuhde koetaan valtiokeskeiseksi ja vielä niin, että valtionhallinto on jäljessä lainsäädännössä, hallinnonalakehityksessä ja ohjeistuksessaan. Yhteistyön toivotaan olevan hedelmällinen, mutta kuntien vaikutusmahdollisuuksista ollaan varovaisia ja näkemys onkin, että lähinnä suurimpia kuusikkokuntia saatetaan kuulla. Positiiviseksi kehitykseksi nähdään poikkeuksetta Vasu -perusteet ja myös niiden jalkautus. Yleisesti ainakaan sitovaa ohjeistusta ei kaivata lisää, koska esimerkiksi hallitusohjelman linjauksiin yksinhuoltajaäideistä ja oikeudesta samaan paikkaan ei olla tyytyväisiä. Linjausten yhteydessä korostuu kuntatason huoli siitä, että tämänkaltaiset kehitystoiveet ovat sinällään laadullisesti hyviä, mutta maksavat enemmän ja heikosti määriteltynä aiheuttavat ylimääräistä päänsivaa. Ohjeistuksen toivotaankin olevan sektorikohtaista ja mittareita mahdollisimman vähän. Valtakunnalliseen seurantaan ollaan yleisesti epäileviä, koska kuntataso nähdään ainoana mille on riittävät perustelut. Valtio-kuntasuhteeseen liitetään myös erilaiset hankerahoi-

tukset, jotka saavat osittain myös kritiikkiä. Kritiikki kohdistuu rahoituksen aihesidonaisuuteen, minkä nähdään synnyttävän ”otsikoille” sopivia projekteja aidon innovatiivisuuden sijaan. Peruspalveluohjelmaa ei tunneta myöskään kuntatasolla ja mielenkiintoisen lisän tähän tekee se, että hallitusohjelma taas tunnetaan hyvin. Tästä johtuva tutkijan tarkempi vertaaminen päivähoidon ja varhaiskasvatuksen osalta hallitusohjelmassa olevien linjauksien ja peruspalveluohjelman sisällön kesken muodostui yllättäväksi. Jostain syystä peruspalveluohjelmassa ei ole sitä kaikkea mitä hallitusohjelmassa on, vaikka oletuksena oli, että peruspalveluohjelmassa on samat asiat mutta tarkemmin eriteltynä kuntien päätöksenteon tueksi (Hallitusohjelma 2011 ja PPO 2011).

Valtakunnallinen taso. Kunnan ulkopuoliset tahot näkevät valtio-kuntasuhteen alati muuttuvana, jossa tällä hetkellä valtion rooli on enemmän tiedolla johtamisessa ja seurannassa (enemmän tapauskohtaista kuin säännöllistä). Toisaalta kehityksen suuntana pidetään keskushallinnon kontrollin kasvua ja siten myös siirtymistä kuntien itsehallinnon päälle. Nämä osittain ristiriitaisetkin näkemykset korostivat yhtä yhteistä tavoitetta: valtion ja kuntien tulisi tehdä tiiviimpää yhteistyötä ja esim. kuntaliitolle nostettiin tässä isoa roolia. Valtakunnallisella tasolla Peruspalveluohjelma tunnettiin kaikilta osin melko hyvin ja osittain tarkastikin, koska osa haastateltavista on ollut mukana neuvotteluissa, työskentelyssä tai taustamateriaalin tuotannossa. Nähtiin, että ohjelmalla on valtion puolta sitova vaikutus ja sen merkitystä korostettiin valtion ja kuntien yhteistyön näkökulmasta. Sisällön koettiin olevan sektorikehitykset kokoava ja toimintaakin ohjaava asiakirja. Keskeiseksi peruspalveluohjelman käyttäjätahoksi nähtiin kunnat ja arvailtiin, että sitä käytetään erityisesti kuntien strategisella tasolla. Viestinnän näkökulmasta tuli esiin, että Peruspalveluohjelma julkaistaan verkossa ja siitä lähetetään tiedote kuntiin, mutta tietoa tai tutkimusta ei ole siitä miten sitä käytetään. Ohjelman taustalla olevaa peruspalvelujen tilaraporttia pidettiin myös onnistuneena mutta erään selvityksen mukaan tilaraportin käyttöaste kunnissa vaikuttaa samalta kuin peruspalveluohjelmalla eli sitä ei tunneta kovin hyvin (Uusikylä ym. 2009).

Ohjausketjun eri tasojen merkitys tuottavuustavoitteissa

Päiväkotitaso. Päiväkotien johtajilla on kaikilla taloudellinen vastuu yksiköstään/yksiköistään. Keskeinen työnkuva on henkilöstöjohtaminen ja suorien alaisten määrä vaihteli 15–25 henkilön välillä. Useimmissa tapauksissa tehtäväkuvaan liittyi myös muita tehtäviä, kuten perhepäivähoidon järjestelyjä. Kunnan sisäinen ohjausjärjestelmä oli useimmissa tapauksissa joko jonkinasteisessa murroksessa tai se koettiin muuten vain sekavaksi. Kunnan ulkopuolisille tahoille ei nähty juurikaan merkitystä, mutta erityisesti THL nousi esiin tiedon keräämisen näkökulmasta. Jopa seututason toiminta ja arviointi koettiin vääristäväksi erilaisten käsitteiden ja toimintaympäristöjen vuoksi. Tavoitteet koettiin tärkeäksi yksikön/samankokoisten yksiköiden tai kunnan tasolla. Tyytyväisiä johtajia olivat ne, jotka kokivat oman päätösvalan suureksi – tätä toivoivat kaikki – ja turhautuneita ne, joiden kunnan sisäinen ohjaus oli tarkkaa tulosohtausta. Tarkan ohjauksen yhteydessä koettiin myös muiden, kuten paloturvallisuuden ja työsuojelun kontrollin kasvu tiukentuneena, mutta muuten tätä ei esiintynyt. Perhepäivähoitajien työaikalain muutos koettiin poikkeuksetta ongelmalliseksi ja kunnallinen työmarkkinalaitos nousikin monessa haastattelussa tärkeäksi yhteistyötahoksi.

Aluepäällikkötaso. Aluepäällikkötason toimenkuvat vaihtelivat yksityiskohdissa, mutta idea oli sama: se perustuu tiettyyn määrään päivähoidon yksiköitä ja erilaisia tehtäviä, kuten turvallisuuspolitiikka, yksityisen hoidon valvonta tai perhepäivähoidon kehittäminen. Päivähoidon yksiköiden määrä vaihteli alueittain ja päiväkotien johtajat olivat pääsääntöisesti aluepäälliköiden suoria alaisia. Aluepäälliköille palvelukohtaisen lautakunnan merkitys oli läheinen joko niin, että sillä ei ole vaikutusta (itsenäinen organisaatio) tai niin, että sieltä tulevat keskeiset tavoiteltavat asiat. Lautakunnan tai vastaavan korostunut merkitys heijastui myös työnkuvan vapausasteeseen (mitä parempi tuntemus oman kunnan organisaatiosta, sitä vähemmän liikkumavaraa päätöksenteossa). Joka tapauksessa tavoitteiden yhteyteen liitettiin lakien ja asetusten luomat toiminnalliset raamit, riippumatta siitä, kuka

tavoitteet asetti. THL ja Kuntaliitto nousivat esille usein, mutta myös AVI nähtiin tärkeänä. Oman esimiehen rooli ja vertaistuki koettiin kunnan ulkopuolista tukea tärkeämmäksi, millä tarkoitettiin sekä kunnan sisäistä että naapurikunnan kollegaa. Tavoitteet sitoutuivat tiiviisti oman ja yhteistyökuntien keskuuteen. Seutuyhteistyön/vertailun ja kuntaliitoksen myötä entisten kuntien tuottamalle tietotaidolle annettiinkin korkea arvo ja esimerkiksi kustannusvertailun erittely onnistui osoittamaan selkeitä poikkeavuuksia ja siten kehityskohtia menoerissä.

Kuntataso. Hallinnollinen rakenne varhaiskasvatuksen ylimpien johtajien alaisuudessa vaihtelee esim. aluepäälliköiden osalta 2–9 henkilön välillä ja tämän lisäksi on erilaisia koordinaattoreita, suunnittelijoita ja toimistotyöntekijöitä. Muutospaineet organisaatioissa liittyvät joko uudehkon organisaation jalkautukseen tai tulevaan siirtymiseen. Taustasyyt eivät kuitenkaan näyttäisi liittyvän kustannuksiin vaan pedagogiikkaan tai palvelua laajempaan hallintoremonttiin, mikä ei välttämättä tule vaikuttamaan itse palvelun sisäiseen ohjausjärjestelmään. Kuntatasolla vaikuttaa kasvavan niin kuntastrategian ja valtuuston kuin lautakuntien merkitys. Tavoitteista johdettuun varhaiskasvatuksen strategiaan vaikuttaa vaihtelevasti sekä kentän että hallitusohjelman sisältö. Talousarviolla ja siitä johdetuilla käyttösuunnitelmissa näyttäisi olevan poikkeuksetta iso rooli. Osittain käyttösuunnitelmat ovat kuitenkin vielä liian kapea-alaisia organisaatiomuutosten johdosta ja niihin kohdistuu kehityspainetta. Toinen toimintaa merkittävästi ohjaava tekijä näyttäisi olevan henkilöstöpolitiikka ja siihen liittyvät täyttöluvut. Kuntatasoinen henkilöstöpolitiikka sai osakseen myös kritiikkiä, koska päivähoidossa esim. vapaiden pito tarkoittaisi useimmiten sijaisen palkkausta ja tähän taas liittyi poikkeuksetta rajoituksia. Suoritepohjainen budjetointi (SPB) on muutamilla jo käytössä ja lisäksi tulossa käyttöön. SPB:n käyttöön liittyy pääosin positiivisia kokemuksia (kentän alkushokkien jälkeen) ja siihen kohdistetaan myös isoja odotuksia. Tilaja-tuottaja -mallista on hyvin ristiriitaisia kokemuksia – yhtäältä sopimuksella on ohjaava vaikutus ja toisaalta sen merkitystä ei oikein ymmärretä (siitä ollaankin luopumassa). Kunnan ulkopuolisten tahojen merkitys on kaksijakoinen, yhdessä kunnassa

kaikille virastoille annetaan iso merkitys tukena ja toisessa todetaan, että laki ja -asetus eivät kaipaa mitään tulkintoja. Joka tapauksessa THL, Kuntaliitto ja AVI tulevat selkeästi esiin toimintaa ohjaavina ja linjaavina tahoina. Ministeriöihin (STM ja OPM, koska useimmissa tapauksissa vastuulla myös esiopetus) liitetään erityisesti lainsäädäntö ja ohjaavat asiakirjat. Valtakunnallisiin tavoitteisiin oltiin skeptisiä, mutta ei niitä suljettu täysin poiskaan.

Valtakunnallinen taso. Kuntien itsehallintoa kunnioitetaan ja yhteinen näkemys on, että kuntien sisäinen resurssien käyttö on tärkeässä roolissa. Kunnan ulkopuolisessa ohjauksessa yhteinen näkemys on, että normitus ja informaatio-ohjaus tuovat tärkeää lisäarvoa kunnille. Könttäsommarahoituksen merkitys näyttäisi olevan vaikea paikantaa, koska kohdentaminen jää kunnille (toki kohdentaminen perustuu pitkälti normitettuun palveluvelvoitteeseen). Haastateltavat mieltävät ministeriön roolin keskeiseksi, mutta tavoitteisiin yhdistetään ristiriitaisuuksia (tähän saattaa vaikuttaa varhaiskasvatuksen osalta STM:n ja OPM:n osittainen päällekkäisyys ja muutospaine). Valtakunnallinen tavoiteasettelu ja vertailu ja niiden kehittäminen nähtiin erittäin tarpeelliseksi mutta vaikeaksi. Tuleva muutos opetuspuolelle nähdään osittain luonnollisena ja osittain valtavana yhteiskuntapoliittisena muutoksena (kunnissa muutos on jo voimistunut). AVI nähdään ministeriön yhteistyökumppanina ohjauksessa ja erityisesti valvonnassa (Valvira ei nouse esille tässä yhteydessä). AVI:n toiminnassa tärkeäksi koetaan paikallinen tuntemus, mutta samalla sen mahdollisuudet (pienet resurssit) rajoittuvat lähinnä jälkikäteiseen ohjaukseen esim. kantelumenettelyn kautta. Kuntaliitolle osoitetaan poikkeuksetta tärkeä ja monipuolinen rooli niin valtion kuin kuntien suuntaankin, mutta yhteistyö muiden tahojen kanssa koetaan liian vähäiseksi.

Ohjausketjun näkemys tuottavuustavoitteita edistävästä keinoista

Päiväkotitaso. Päiväkotitasolla yhteisesti käytössä olevia keinoja ovat loma-aikojen sulkemiset ja henkilöstön lomien keskittäminen. Loma-aikojen järjestelyihin yhdistyy myös mahdollisia ”porkkanoita” perheille, jotka järjestävät hoidon muulla tavoin. Yleisellä tasolla päiväkotien johtajat pitävät henkilöstömenoja ja työhyvinvointia keskeisinä vaikutuskeinoina, mitkä taas keskittyvät edellä käsiteltyyn sijaisten hallintaan, mutta myös vakihenkilöstön joustavuuteen. Joustavuus tarkoittaa henkilöstön liikkumista oman yksikön sisällä ja ulkopuolella sekä joustamista viikoittaisessa työajan hallinnassa. Eräässä kunnassa oli lanseerattu termi ”iloinen joustavuus”, mutta johtajat näkivät vastavuoroisuuden nimessä, että siihen kuuluu myös työntäjän joustaminen. Tähän liittyi myös se, että poikkeuksetta kaikki kokivat paikallisen (yksikkötason) harkintavallan erittäin tärkeäksi keinoksi vaikuttaa tuottavuuteen. Tuottavaksi toiminnaksi johtajat katsoivat henkilöstön selvät roolit ja sitoutumisen tavoitteisiin. Kustannustietoisuuden merkitys henkilökunnan osalta jakoi mielipiteitä niin, että osa koki tärkeämmäksi työnkuvan mukaisen tietämyksen ja stressin kuin se, että kaikki tietävät eurot. Tulosohjaus ja siihen liittyvät tavoitteet (menot, käyttöaste ja täyttöaste) sekä välineet, kuten SPB nähtiin joustavina keinoina positiivisesti vaikuttavina, mutta tiukkoina keinoina niihin yhdistettiin muun muassa motivaation puute ja luovuuden loppuminen. Normien luomia minimivaatimuksia ei haluttu missään tapauksessa joustavoittaa laadun kustannuksella.

Aluepäällikkötaso. Aluepäällikkötasolla keskeiseksi vaikutuskeinoksi nousee henkilöstö, mutta näkökulmat vaihtelevat. Työssä jaksaminen nousee esille kunnissa, joissa on jo kokemusta pitkälle viedystä tehokkuusajattelusta, kun taas toisaalla linjataan, että henkilöstön liikkuvuutta (käyttöastetta) on kehitettävä. Hallinnolliset johtajat ja hyvät välineet, kuten SPB koetaan tuottavuutta edistäviksi toimiksi. Välineissä korostuu myös yksikkökohtaisten käyttösuunnitelmien merkitys, koska isoista organisaatiomuutoksista johtuen ”perusvälineet”

olivat osittain puutteellisia. Päiväkotitason vaikutusvaltaa pidettiin hyvänä lähtökohtana henkilöstön sitouttamisen, työhyvinvoinnin ja sijaishallinnan näkökulmista. Asiakaspalautteen merkitystä pidettiin tärkeänä, kun toimintaa kehitetään, minkä yhteydessä korostui ajatus varhaisen tuen, ennaltaehkäisyn ja perhetyön panostusten tuottavuusvaikutuksista pitkällä tähtäimellä. Myös aluepääliikötasolla säädöksiä ja asetuksia haluttaisiin mieluummin kiristää kuin joustavoittaa, jotta kunta antaisi varmuudella varat toimintaan (huoli laadusta).

Kuntataso. Kuntatason tarkastelussa oli muutamia yhtäläisyyksiä, mitkä toistuivat kaikissa kunnissa. Poikkeuksia oli erityisesti siinä mikä koettiin tärkeimmäksi, vaikka toisiinsa suhteuttaminen koettiin vaikeaksi. Työhyvinvointi ja sen tukeminen koulutuksella tuli esiin poikkeuksesta ja kaikki olivat myös yhtä mieltä siitä, että vaikuttava päätöksenteko pitää olla riittävän lähellä itse toiminnan toteutusta ja yksittäistä työntekijää. Tärkeimmiksi keinoiksi nousivat henkilöstörakenne (laatu näkökulma), matala organisaatio/henkilöstön liikkuminen (kustannusnäkökulma), käyttöaste (tulospääliikökulma) ja avoimet/yksityiset varhaiskasvatuspalvelut (tarpeen ohjauksen näkökulma). Suhtautuminen käyttöasteeseen oli ristiriitaista siinä mielessä, että se tuli kaikilla esiin (toisilla ohjeellinen ja toisilla tarkka) mutta useimmat olivat kuitenkin sitä mieltä, että sitä on mahdollon hallita. Täyttöasteeseen suhtaudutaan myönteisemmin ja muita esiintyneitä keinoja olivat keskitetty vuoroahoito, ryhmiin integroidut erityislapset ja asiakaskyselyiden hyödyntäminen esimerkiksi hyvityskäytännöissä loma-sulkemisten aikoina. Tukipalveluiden ulkoistaminen oli monissa kunnissa toteutettu, mutta yleisesti tukipalveluiden merkitystä ei nostettu tässä yhteydessä kovin korkealle. Tilaaja-tuottajamalli tai SPB koettiin tapauskohtaisesti joko hyvänä tai huonona, mutta tärkeämpänä nähtiin asiallinen tuotosmäärittely ja palvelukohtainen arviointi kustannusmielessä. Yksittäisissä tapauksissa ohjeistukseen toivottiin joustavuutta ja yhdessäkään ei toivottu ainakaan kiristystä, minkä perusteluina oli resurssien (rahan) riittävyys.

Valtakunnallinen taso. Valtakunnallisen tason näkemykset tuottavuuden parantamiseen lähtivät osittain siitä ajatuksesta, että kunnissa

ei ymmärretä (tai haluta ymmärtää) tuottavuutta. Joka tapauksessa nähtiin, että kunnilla pitäisi olla mahdollisuus asettaa tuottavuuteen liittyvät tavoitteet ja sen vaatima toiminta. Tuottavuutta edistävissä keinoissa esiintyi erityisesti taloudellisen ajattelun kehittäminen esimerkiksi kustannusvertailujen kautta. Tähän tarjottiin tehokkaampaa valtakunnallisen tason informaatio-ohjausta, kuten arviointitietoa. Informaatio-ohjauksen kehittäminen esiintyi poikkeuksetta ja jäi osittain hyvin yleiselle tasolle, mutta tarkemmin sillä viitattiin erityisesti mittarien ja arvioinnin tuomaan informaatioon. Mittarien kohdalla pidettiin myös tuottavuutta edistävänä toimenä sitä, että uskalletaan luopua huonoiksi todetuista mittareista. Tuottavuuden parantamisen lähtökohta vaikutti myös olevan melko menopainotteinen, mutta siihen vaikutti myös näkemys yleisemmin koko kuntakentän vaikutusmahdollisuuksista. Normiohjauksen väljentämistä esitettiin useissa haastatteluissa (varsinkin verrattuna kunnan eri tasoille) mutta hieman varauksella suhteessa laatuvaatimuksiin. Näkökulmissa vaikutti toimijan tausta kirstun tai sisällön ohjaajana.

Päätelmät

Valtio-kuntasuhteen hallinta ja kehittäminen tapahtuu peruspalveluohjelmamenettelyn kautta. Peruspalveluohjelmiin kirjattu sisältö osoitti, että tuottavuuden kehittämiseen panostettiin koko tarkastellun aikajakson aikana. Kehittäminen ei ollut Vanhasen I hallituskauden aikana kovin systemaattista, mutta myöhemmin ja erillisen tuottavuusohjelmatyön tuloksena kehittäminen johti selkeämpiin tuloksiin. Tuottavuuden tavoite oli koko ajan hyvin esillä ja se kehittyi taloudellisesta näkökulmasta enemmän hyvinvointituottavuuden suuntaan (vrt. aikaisempi käsitteellinen jaottelu). Tavoitteen muotoilun näkökulmasta painotus oli selkeästi resurssipuolella ja enemmän kustannustehokkuudessa kuin tuottavuudessa, mutta laatu- ja tarvenäkökulma oli yhdistetty tavoitteisiin. Arvioinnin näkökulmasta kehitys johti konkreettisiin toimenpiteisiin ja toimenpidesuosituksiin. Nyt käyttöön otetuissa

mittareissa korostuu kustannusten tarkastelu, mutta sen perustelut ovat kuntien kannalta oleellisissa vaikutusmahdollisuuksissa. Jatkuvuuden näkökulmasta ei varsinaisia kannusteita tai sanktioita muodostettu, mutta kunnat veloitettiin laatimaan omat tuottavuusohjelmansa. Kokonaisuudessaan kehitystä tapahtui johdonmukaisesti, mutta tulokset antavat edelleen vaikutelman perustavanlaatuisista puutteista arvioinnin kannalta.

Ohjausketjun osalta ongelma näyttäisi olevan, että peruspalveluohjelmaa ei tunnettu päiväkot-, alue- tai kuntatasolla käytännössä ollenkaan. Ohjelman olemassaolo ja rooli kuntatuottavuuden arvioinnissa tunnistettiin ainoastaan ohjausketjun valtakunnallisella tasolla. Valtio-kuntasuhteeseen yhdistettiin muutenkin erittäin epäselvä kuva kuntien sisällä, vaikka ohjausketjussa tunnettiin kaikki arviointiin liittyvät toimijat. Peruspalveluohjelman rooli ja tarkoitusperät ovat heikosta tunnettavuudesta huolimatta tärkeitä valtio-kuntasuhteelle. Ainakin nimellisesti eri ministeriöt tekevät yhteistyötä ja ohjelmaan kerätään jokaisen sektorin kehitysnäkymät ja vaikutukset kuntien toimintaan. Kuntien eri tasoilla merkitystä vaikuttaisi kuitenkin olevan enemmän lainsäädännöllä ja erityisesti siitä syntyvillä velvoitteilla. Valtio edustikin kunnille aika monella tapaa ”vain” lainsäätäjää tai lainsäädäntöä. Normien tulevaan kehitykseen liittyvät kannanotot heijastelivat ko. tason pääasiallisia velvoitteita joko rahasta (normien joustavuuden lisääminen) ja/tai sisällöstä (normien tiukentaminen laadun takaamiseksi).

Kaikilla ohjausketjun tasoilla kuitenkin korostettiin kuntien roolia ja paikallista, jopa yksikkötason vaikutusvaltaa huolehtia päivähoidosta ja sen tuottavuudesta. Tämä osoittautui myös osittain ristiriitaiseksi sen ajatuksen kanssa, että tuottavuustavoitteita kehitetään ja arvioidaan valtakunnallisesti. Osalle haastateltavista tavoitteita ohjaava taho tai taso saattoi myös tarkoittaa erityisen toimijan sijaan ohjausjärjestelmää, kuten SPB:ia. Kuntien sisällä ohjausketjun rakenteet vaihtelivat kunnan hallinnon, koon ja paikallisesti tehtyjen ratkaisujen mukana. Parhaiten kokonainen ja ehyt valtio-kuntasuhteen ohjausketju tulee esille kuntatasolla, jossa varhaiskasvatuksen johtajille on merkitystä sekä

kunnan ulkopuolisella että sisäisellä ohjausketjulla. Toisaalta kuntien sisällä heräsi kysymys siitä, mikä rooli kunnan ulkopuolisilla tahoilla yleensä on, kun lainsäädäntö määrittää tehtävän puitteet (vrt. edellä esitetty näkemys valtion roolista). Kuntien sisällä jopa luottamusmiesten rooli saattoi jäädä täysin taustalle, mikä korosti entisestään sektori- ja jopa palvelukohtaista arviointia. Näistä johtuen kehitystyö ja tavoitearviointi vaikuttaisivat olevan merkityksellisempää seudun ja kunnan osa-alueiden tasoilla kuin valtakunnallisessa tuottavuusvertailussa.

Lähteet

- Ahlstedt, Leo & Jahnukainen, Iiro & Vartola, Juha (1974) *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. Helsinki: Suomen Ekonomiliitto ja Weilin+Göös, Ekonomia-sarja 33
- Asetus valtion talousarviosta 11.12.1992/1243. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921243>.
- Berman, Evan M. (2006) *Performance and productivity in public and non-profit organizations*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe, Inc, cop. <http://site.ebrary.com/lib/tampere/docDetail.action?docID=10178066>
- Halinen, Isto & Korhonen, Sirpa (2008) *Parasta tuottavuutta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta nro 207.
- Hallitusohjelma (2011) *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011*. Valtioneuvoston kanslia. <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>
- Hautakangas, Sami & Heikkinen, Jani & Laine, Susanna & Seppänen, Olli (2007) *Julkisten palvelujen mittaaminen Tilastokeskuksessa*. Kangasharju, Aki (toim.). *Hyvinvointipalvelujen tuottavuus: Tuloksia opintien varrelta*. VATT -julkaisuja 46, 139-158. http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/759
- HE 163/2006 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta*.
- HE 159/2012 vp. *Hallituksen esitys laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi*.
- Huhtanen, Kristiina (2004) *Päivähoito etsii hallinnollista kotia – Päivähoidon ohjaus ja asiakkaiden tarpeet puntaroitavana hallinnollisessa valintatilanteessa*. *Hallinnon tutkimus*, 2, 55–62. <http://elektra.helsinki.fi/se/h/0359-6680/23/2/paivahoi.pdf>.

- Jalonen, Harri (2008) *Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta*. Tampere: Kirjastotieteen ja informatiikan yhdistys; Informaatiotutkimus 27 (2), 1–14. <http://ojs.tsv.fi/index.php/inf/article/viewFile/608/499>
- Jääskeläinen, Aki (2010) *Productivity Measurement and Management in Large Public Service Organizations*. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto, julkaisu 927.
- Kangasharju, Aki (2008) *Tuottavuus osana tuloksellisuutta*. Ilmakunnas, Seija (toim.) *Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja*. VATT -julkaisuja, 169–202. 48. http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/807.
- Kangasharju, Aki & Mikkola, Teija & Mänttari, Tuomas & Tyni, Tero & Valta, Maija (2010) *Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa*. VATT tutkimukset 160. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kuntalaki 17.3.1995/365. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>
- Laki kuntalain muuttamisesta 1375/2007. Annettu Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 2007 <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20071375>
- Lehto, Markku (2005) *TAKAISIN TULEVAISUUTEEN – valtion ja kuntien yhteinen taival*. Vammala: Kunnallisanalan kehittämissäätiön Polemia -sarjan julkaisu nro. 56.
- Lillrank, Paul (2008) *Kunta tuotanto-organisaationa: Byrokratia, markkinat ja professiot julkisissa palveluissa*. Kunnallistieteen yhdistys ry: *Kunnallistieteen aikakauskirja* 36 (4), 363–371.
- Loikkanen, Heikki A. & Susiluoto, Ilkka (2005) *Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002*. Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.
- Meklin, Pentti (2001) *Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa*. Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.). *Tulos, normi ja tilivelvollisuus*. Tampere University Press, 91–117.
- Meklin, Pentti (2008) *Tuottavuuden mittaaminen verorahoitteisessa toiminnassa*. Kunnallistieteen yhdistys ry: *Kunnallistieteen aikakauskirja* 36, 4, 386–395.
- Moisio, Antti (2011) *Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous*. VATT Valmisteluraportit 10/2011
- Mänttari, Pietu (2012) *Valtio ja kunta; yhteistyöllä peruspalveluja?* Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.) teoksessa: *Inhimillinen kuntatalous*. Tampere: Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto, 169–186.

- Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002) *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Helsinki: STM:n julkaisuja, 19.
- PPO (2004) *Peruspalveluohjelma 2005–2008*. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 18.3.2004.
- PPO (2005) *Peruspalveluohjelma 2006–2009*. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 14.3.2005.
- PPO (2006) *Peruspalveluohjelma 2007–2010*. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 21.3.2006.
- PPO (2007) *Peruspalveluohjelma 2008–2011*. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 25.5.2007.
- PPO (2008) *Peruspalveluohjelma 2009–2012*. Peruspalveluohjelman ministeriryhmä: Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2008.
- PPO (2009) *Peruspalveluohjelma 2010–2013*. Peruspalveluohjelman ministeriryhmä: Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2009.
- PPO (2010) *Peruspalveluohjelma 2011–2014*. Peruspalveluohjelman ministerityöryhmä: Valtiovarainministeriön julkaisuja 21a/2010.
- PPO (2011) *Peruspalveluohjelma 2013–2015*. Peruspalveluohjelman ministeriryhmä: Valtiovarainministeriön julkaisuja 37a/2011.
- Pfeffer, J. & Sutton R.I. (2000) *The Knowing-Doing Gap: How Smart Companies Turn Knowledge into Action*. Boston Mass.: Harvard Business School Press.
- Rekilä, Eila (2006) *Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä*. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Saari, Seppo (2006) *Tuottavuus: teoria ja mittaaminen liiketoiminnassa : tuottavuuden käsikirja*. Espoo: Mido.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006) *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- Stakes (2005) *Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet*. <http://kasvunkumppanit.thl.fi/thl-client/pdfs/7eef5448-e8a3-4887-ab97-19719ea74066>
- STM (2012) *Päivähoidon valtionhallinnon tehtävät opetus- ja kulttuuriministeriölle*. <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1847372#fi>.
- Uusikylä, Petri & Virtanen, Petri & Mäkinen, Liisa (2009) *Peruspalvelujen arviointimallin kehittäminen loppuraportti*. Net Effect Oy.
- Valtiovarainministeriö (2005) *Tulosohjauksen käsikirja*. Salminen, Matti (toim.) Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- Valtiovarainministeriö (2009) *20 suurimman kunnan ja valtion tuottavuusohjelmatyö*. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asia

- kirjat/03_muut_asiakirjat/2009112320suur/01_Tuottavuus_tyosuunnitelma.pdf Työsuunnitelma (20.3.2009).
- Valtiovarainministeriö (2011a) *Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet 26/2011*. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110517Kuntia/name.jsp
- Valtiovarainministeriö (2011b) *Toimintaympäristö muuttuu – Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi*. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110606Toimin/name.jsp
- Vakkuri, Jarmo (2009) *Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat*. Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto?* Helsinki: Gaudeamus, 11–30.
- Vedung, Evert (1998) *Policy Instruments: Typologies and Theories*. Teoksessa Bemelmans-Videc, Rist ja Vedung (toim.) *Carrots, Sticks & Sermons*. New Brunswick: Transaction Publishers.

7. ARTTU-tutkimusohjelma Paras-uudistuksen arvioijana

Pentti Meklin

Johdanto

Kuntarakenne on ollut koko Suomen itsenäisen historian ajan uudistuksen alaisena. Suurimmillaan kuntien määrä oli viime sotiemme aikana, sen jälkeen lukumäärä on vähentynyt vaihteittain (Kaupunkien ja kuntien lukumäärä 2013).

Suurin osa kunnissa tapahtuneista muutoksista on kuitenkin tapahtunut muuttamatta kuntarakennetta itse toiminnassa. Valtio on vuosien saatossa asettanut uusia ja erikokoisia tehtäviä (Kuntien tehtävien kartoitus 2013). Tehtävien sisällä on uudistamista tapahtunut varsin paljon erilaisten valtiojohtoisten ohjelmien alla erityisesti hyvinvointipalveluissa ja hallinnossa (ks. esim. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma, Kaste 2012–2015 ja Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet 2011). Kunnat ovat myös omatoimisesti uudistaneet paljon toimintatapojaan ja johtamisjärjestelmiään muun muassa ottamalla käyttöön tilaaja-tuottajamalleja, elämänvaihemalleja ja prosessiorganisaatioita.

Erityisesti 2000-luvulla kuntarakenteet ovat olleet suurten muutosten tai ainakin muutospyrkimysten alaisena. Vuosikymmenen puo-

livälissä hallitusohjelman ulkopuolella alkoi Paras-uudistuksen nimellä tunnettu kunta- ja palvelurakenneuudistus, jota koskeva ns. puitelaki (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 9.2.2007/169) säädettiin koskemaan vuosia 2007-2012. Kataisen v. 2011 aloittama hallitus on jatkanut kuntauudistusta, joka on koko hallitusohjelmassa keskeisessä asemassa (Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011).

Kuntauudistus on siis suuren kiinnostuksen kohteena, samoin se, miten uudistuksissa oikein käy. Kuntien tekemisiä Paras-uudistuksen aikana ja uudistuksen vaikutuksia kuntiin on tutkittu ARTTU-tutkimusohjelmassa (ks. liite 1). Kun samanaikaisesti kunnissa on meillä monia muitakin uudistuksia, ei ARTTU-tutkimus pyrkinyt erottamaan uudistuksen vaikutuksia muiden samanaikaisesti esiintyvien tekijöiden vaikutuksista. Tutkimushankkeen tavoitteena oli vastata seuraaviin kysymyksiin.

- millaisia päätöksiä ja toimenpiteitä kunnat ovat tehneet Paras-hankkeen aikana tai mitä kunnissa on tapahtunut?
- millaisia vaikutuksia kuntien toimenpiteillä ja tapahtumilla on eri tutkimusmoduulien näkökulmasta?
- mitkä tekijät ovat vaikuttaneet Paras-uudistuksen erilaiseen etenemiseen eri kunnissa?
- miten valtionohjaus on tukenut tai ylipäättään vaikuttanut Paras-uudistuksen toimeenpanoon kunnissa?

ARTTU-tutkimusohjelmassa kartoitettiin kuntien tilannetta Paras-uudistuksen alkuvaiheessa, kuntien toimenpiteitä Paras-uudistuksen aikana ja tilannetta uudistuksen loppuvaiheessa vuonna 2012.

Tässä artikkelissa pyrin selvittämään kolmea asiakokonaisuutta, joita tarkastelen pääasiassa ARTTU-tutkimusohjelmassa tuotettujen yli 30 raportin pohjalta:

1. Mitkä ovat kuntauudistustarpeen perustelut ja uudistuksen tavoitteet?
2. Mitkä ovat uudistuksen keinot ja niiden perustelut?
3. Millaisia havaintoja ARTTU-tutkimusohjelmassa on tehty Paras-uudistuksen toteutumisesta kunnissa?

Miksi kuntauudistus – enemmän tavoitteita, vähemmän uudistuksen syitä

On johdonmukaista ajatella, että kuntauudistuksella haetaan ratkaisua johonkin ongelmaan, tai haetaan yksinkertaisesti jotakin parempaa kunnallisen toiminnan muotoa. Uudistuksen toteuttaminen on helpompaa, jos sille voidaan osoittaa uskottavat perustelut.

Paras-uudistuksen perustelut ja tavoitteet

Kun Paras-uudistus käynnistyi vuonna 2005, uudistusta luonnehdittiin Suomen kuntakentässä ainutlaatuiseksi ja ennennäkemättömäksi. Kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevassa puitelaissa (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 9.2.2007/169) ja sen valmisteluasiakirjoissa on käsitelty melko vähän uudistuksen syitä, mutta sen sijaan on monisanaisesti tuotu julki uudistuksen tarkoituksia ja tavoitteita.

Puitelain 1 §:n mukaan

”lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakenneuudistukselle. Uudistuksen tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.”

Lain ”tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laa-

dukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.

Kiinnostavaa uudistuksen valmistelussa on ollut se, että uudistustarpeen perusteluja ei ole käsitelty kovinkaan selkeästi ja yksityiskohtaisesti. Tästä saattaa johtua, että uudistuksen tarve tai jopa välttämättömyys eivät ole vakuuttaneet huomattavaa osaa kuntapäätäjistä. Uudistuksen alkuvaiheen perusteluissa esiintyi viittauksia siihen, että useat kunnat eivät silloisilla rakenteillaan selviydy tulevaisuudessa tehtävistään, tai selviytyvät niistä huonosti. Tämä huoli korostui useissa selvityksissä (esim. Peruspalveluohjelma 2011–2014, Kuntapalvelujen pelastusohjelma 2009, Julkinen talous tienhaarassa 2010 ja Peruspalvelujen tila -raportti 2010).

Keskeinen viesti oli se, että kasvavat palvelutarpeet väestön ikääntymisen ja palvelunkäyttäjien kasvavien odotusten myötä uusista, monipuolisemmista ja entistä korkealaatuisemmista palveluista olivat perusteluina uudistuksen tarpeille. Lisäksi kuntien henkilökunnan siirtymistä eläkkeelle on pidetty yhtenä uudistuksen perusteluna. Tämä tarjoaa mahdollisuuden järjestää toimintaa uudelleen.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksille oli selvää se, että palvelujen järjestämisestä aiheutuvien menojen kasvun on pysyttävä tulojen kasvun tasolla. Sekin oli selvää, että kuntien talouden tilan kehitys ei riipu yksinomaan kuntien toimenpiteistä, vaan huomattavilta osin kansantalouden yleisestä kehityksestä. Kun tulojen kasvu ennakoitiin riittämättömäksi tulevaisuudessa voimakkaasti kasvavien menojen kattamiseen, oli uudistuksessa kyse ensisijaisesti menojen kasvun hillinnästä. Tähän on periaatteessa kaksi tapaa: ensiksikin kustannuksia lisääviä, uusia tehtäviä on pyrittävä välttämään tai palveluja on jopa karsittava. Toiseksi on pyrittävä parantamaan tuloksellisuutta.

Tuloksellisuuden parantaminen tarkoittaa palvelujen tuottamista taloudellisemmin ja huomion kiinnittämistä vaikuttavuuteen. Paras-uudistuksen keinojen oletettiin auttavan menojen kasvun hillinnässä. Organisaatioiden toiminnan tehostamisen lisäksi tärkeää oli mm.

siirtää toiminnan painopistettä korjaavista toimista ennaltaehkäiseviin toimiin sekä lisätä kansalaisten omavastuuta.

Tarpeiden ja voimavarojen kasvavaan ristiriitaan liittyy myös Paras-hankkeen toinen keskeinen perustelu, kuntien eriytymiskehitys. Erityisesti suurimmat kaupunkiseudut ovat kasvaneet ja kasvavat voimakkaasti, samalla kun suuri joukko muita kuntia menettää asukkaita. Molemmilla kuntaryhmillä on hankaluuksia selviytyä tehtävistään, mutta eri syistä.

Taantuvien kuntien on kyettävä järjestämään supistuvalla ja rakenteeltaan muuttuvalla väestölle palvelut, kun taas kasvavien kaupunkiseutujen ongelmana on maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen sekä palvelujen turvaaminen kasvavalle väestölle. Alueen toimivuuden näkökulmasta tavoitteena on eheän ja toimivan seudun kehittäminen: (MAL) maankäyttö, asumisen ja liikenteen järjestelyt, segregaatiokehityksen estäminen ja vahva elinkeinopolitiikka. Alueen kehittäminen nähtiin erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen ongelmana.

Uudistuksen keinoina kuntaliitokset ja kuntien välinen yhteistyö

Puitelain keinot

Puitelaissa (luku 2, 4 §) uudistuksen keinoja on luonnehdittu seuraavasti:

”Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Toiminnan tuottavuutta parannetaan myös tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä.”

Puitelain mukaan kunnan tulee muodostua (5 §, muutettu 29.4.2011/384) työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa yhteistoiminta-alueen, joka voidaan toteuttaa vastuukuntamallilla tai kuntayhtymänä. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta (muutettu 5 §, 29.4.2011/384), oli oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämistä varten kunnalla tai yhteistoiminta-alueella oli oltava vähintään noin 50 000 asukasta.

Pääkaupunkiseudun kuntien sekä erikseen mainittujen kaupunkiseutujen tuli laatia suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seudulla ottaen huomioon jo käynnissä olevat yhteistyön kehittämishankkeet.

Puitelaissa mainittuja keinoja yhdistää suuruuden tavoittelu. Pieniä kuntia patistellaan liitoksiin ja yhteistoimintaan, mutta yhteistoimintaa odotetaan myös suuremmilta kunnilta kaupunkiseuduilla. Millaista hyötyä sitten näiden keinojen käyttö periaatteessa tuo?

Kunnan tehtävät on ARTTU-tutkimusohjelmassa jaettu kolmeen pääryhmään (Meklin 2010, 8-9): palvelujen järjestämistehtävä, kunnan alueen kehittämistehtävä ja demokraattinen tehtävä. Kuntaliitoksissa yhdistetään kaikki kunnan tehtävät. Kunnan tai yhteistoiminnan suuruuden vaikutukset voivat olla erilaiset näissä tehtävissä. Voiko kuntakoon suurentaminen johtaa ristiriitaisiin seurauksiin eri tehtävien näkökulmasta? Jos suuruus parantaa mahdollisuutta järjestää palvelut tehokkaammin, menetetäänkö samalla jotakin esimerkiksi demokratiassa?

Kun palvelujen järjestämisen turvaaminen on Paras-uudistuksen keskeisin tavoite, tarkastelen seuraavassa lyhyesti, mitä havaintoja tutkimuksissa yleisesti on tehty kunnan koon merkityksestä.

Suuruuden ekonomia kuntakoon tai yhteistyöalueen suurentamisen taustalla

Kuntakoon suurentaminen on ollut yleinen pyrkimys eri maiden kuntien ja paikallishallinnon uudistamisessa, ja tehokkuuden tavoittelu on ollut ainoana tai ainakin yhtenä perusteluna useiden maiden kunta- tai paikallishallinnon uudistamisessa (Holzer, Fry, Charbonneau, Van Ryzin, Wang & Burnash 2009). Mielenkiintoista on se, että Suomessa ja eri maissa on jo ennestään suuria kuntia. Uudistuksessa pieniä kuntia pyritään tekemään suurempien kokoisiksi. Voisi olettaa, että suurissa kunnissa on jo saavutettu ne hyödyt, joita pienempien kuntien yhteen liittämällä tavoitellaan. Tästä pitäisi siis olla selvää empiiristä näyttöä.

Kuntakokoa ja kunnan tehokkuutta on käsitelty monissa tutkimuksissa sekä kansainvälisesti että kansallisesti. Yhdysvaltalaiset Holzer et al. (2009) ovat tehneet katsauksen kuntakokoa ja tehokkuutta käsittelevästä kirjallisuudesta eri maissa. Tutkijoiden yleispäätelmä on, että kirjallisuus tarjoaa vähän tukea koon ja tehokkuuden suhteelle. Heidän yleishavaintonsa on U-käyrä: kustannukset ovat alhaisimmillaan keskisuurissa kunnissa ja korkeimmat pienissä ja suurissa kunnissa. Edelleen kuntakoon ja tehokkuuden suhde riippuu monista tekijöistä, joita useissa tutkimuksissa on otettu vain satunnaisesti huomioon.

Suomessa kuntakoko on kiinnostanut monia tutkijoita (ks. lähemmin Meklin 2012a). Suomalaisten tutkimusten tulokset ovat samansuuntaisia kansainvälisten havaintojen kanssa: suoraa ja yksiselitteistä tukea ei löydy kunnan optimikoolle eikä sille, että suuremmat kunnat toimivat palvelujen järjestämisessä pieniä tehokkaammin, mutta on olemassa joukko asioita, joissa kunnan suuruus tuottaa etua. Suuruus mahdollistaa laajemman palvelukapasiteetin luomisen ja ylläpitämisen. Suuruus myös parantaa palvelutarpeiden vaihteluista aiheutuvien menovaihtelujen sietokykyä.

Kansainvälisissä ja kansallisissa tutkimuksissa yleisesti kuntakokoa mitataan asukasluvulla, mutta kunta voi olla suuri myös alueeltaan. Tehokkuuden mittarina puolestaan käytetään yleisesti asukaskohtaisia kustannuksia (€/asukas) tietyinä ajankohtana, yleensä jonkin vuoden

lopussa. Asukaskohtaiselle tarkastelulle on perusteluna kunnan luonne toimeksiantotaloutena (Sinervo 2011, 144). Kunta on toimeksiantotalous, joka hoitaa kuntalaisten osoittamia tehtäviä. Kuntalaiset pääasiassa rahoittavat palvelujen järjestämisen (verojen, valtionosuuksien ja maksujen avulla) ja kuntalaiset myös saavat ja käyttävät palvelut.

Yksi ongelma on siinä, että €/asukas-mittari ei tavoita läheskään kaikkia oleellisia tekijöitä, joilla on vaikutusta itse mittarin tuottamaan tunnuslukuun. Korkeasta tai alhaisesta tunnusluvusta selittävät huomattavan osan muut tekijät kuin asukasluvulla mitattu kuntakoko (Meklin 2012a). Kun tarkastellaan erityisesti kuntakoon suurentamisen eli kuntaliitosten näkökulmasta kunnan kustannuksia, niitä selittävät tekijät voidaan jakaa neljään ryhmään: kunnan aluetekijät, kunnan väestötekijät, palvelutasotekijät ja toimintatapaan liittyvät tekijät. Näistä kahteen ensiksi mainittuun kunta ei lyhyellä aikavälillä juuri voi vaikuttaa eikä niitä voida pitää relevantteina tehokkuuden arvioinnissa. Näihin tekijöihin eivät myöskään vaikuta kuntaliitokset tai yhteistoiminta-alueen muodostaminen. Kunnan mahdollisuudet kustannuksiin vaikuttamiseen rajoittuvat lyhyellä aikavälillä kahteen viimeiseen – palvelutasoon ja palvelujen järjestämisen toimintatapaan – joskin nämä tekijät ovat sidoksissa kahteen ensimmäiseen. Teoreettisesti tarkasteltuna tämä tarkoittaa sitä, että kuntaliitosten tekeminen ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen eivät sellaisenaan tuota hyötyjä, ne vaan antavat mahdollisuuksia vaikuttaa palvelutasoon ja järjestää palveluja uudella tavalla.

ARTTU-tutkimusohjelman havaintoja Paras-uudistuksen toteutumisesta

Kuntaliitoksia tehtiin suuri määrä

ARTTU-tutkimusohjelman mukaan (Meklin ja Pekola-Sjöblom 2013) Suomessa on sotien jälkeisenä aikana toteutunut kaikkiaan 167 kuntaliitosta. Paras-hankkeen aikana, vuosina 2007–2013 toteutuneita

kuntaliitoksia on yhteensä 67 ja niiden seurauksena Suomessa on 111 kuntaa vähemmän kuin vuonna 2006. Valtaosa vuosina 2007–2013 toteutuneista kuntaliitoksista on kahden kunnan liitoksia. Monikuntaliitoksia on noin kolmannes (22 kpl). Yhdistyvien kuntien lukumäärän perusteella suurimpia monikuntaliitoksia ovat olleet Salon kymmenen kunnan liitos sekä Kouvolan kuuden kunnan ja Hämeenlinnan kuuden kunnan liitokset vuonna 2009.

Valtaosa vuosien 2007–2013 kuntaliitoksista on muodostunut asukasluvultaan suuren keskuskunnan ympärille. Yhteensä 67 liitoksesta kahdessakymmenessä keskuskunnan asukasluku on yli 90 prosenttia uuden kunnan asukasluvusta. Muutamissa liitoskunnissa yhdistyvien kuntien kokoerot jäivät niin pieniksi, että itseoikeutettua keskuskuntaa ei ole. Pienimpien liitoskumppanien osuus yhdistyvien kuntien asukasluvusta on useissa tapauksissa huomattavan pieni, väestön osuus yhdistyvässä kunnassa jäi 2–3 prosentin välille.

Merkittävä osa Paras-uudistuksen aikana yhdistyneistä kunnista on ollut osallisena useissa kuntaliitoksissa. Peräkkäisiä, ns. ketjutettuja liitoksia vuoden 2000 jälkeen on toteutettu kaikkiaan 17 kunnassa. Kuntaliitosten myötä keskimääräinen kuntakoko on kasvanut viime vuosina. Vuonna 2000 kunnissa oli keskimäärin 11 500 ja vuonna 2012 jo noin 16 000 asukasta. Kuntien mediaanikoko on vastaavasti kasvanut noin tuhannella, ja on noin 6000 asukasta vuonna 2012.

Kaikki kuntaliitosselvitykset eivät ole johtaneet kuntaliitoksiin. Vuosina 2004–2011 tehdyistä 144 selvityksestä kariutui hieman enemmän (77 kpl) kuin päätyi yhdistymiseen (67 kpl). Viime vuosina liitosselvitysten kariutumisriski näyttää kasvaneen: vuosina 2009–2011 kariutuneita oli 21 ja yhdistymiseen päätyneitä selvityksiä 13. Yleistettynä voidaankin todeta, että vajaa puolet (47 %) selvityksistä on päätynyt kaudella 2004–2011 yhdistymisiin. Vuosina 2009–2011 tuo prosenttiosuus oli noin 38 % eli hieman yli kolmannes liitosselvityksistä.

Yhteistoiminta-alueita muodostettiin ja purettiin

Puitelain voimaantulon jälkeen kunnat lähtivät vilkkaasti perustamaan yhteistoiminta-alueita. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintaratkaisuihin päätyneet kunnat ovat olleet sijainniltaan, kooltaan sekä väestö- ja elinkeinorakenteeltaan hyvin erityyppisiä. Yhteistoiminta-alueita ovat perustaneet yhtäältä asukasluvultaan pienet kunnat ja toisaalta myös pienemmät kunnat yhdessä asukasluvultaan suurempien kuntien kanssa. Yhteistoiminta-alueita on perustettu myös kaupunkiseutujen keskuskuntien ympärille. Tällaisissa tapauksissa ne tyypillisesti toimivat vastuukuntaperiaatteella siten, että keskuskunta toimii vastuukuntana (isäntäkuntana).

Kuntien ensimmäisten suunnitelmien mukaan yhteistoiminta-alueita olisi valtakunnallisesti muodostunut noin 60 ja niissä olisi mukana noin 270 kuntaa. Marraskuussa 2012 toiminnassa oli yhteensä 54 yhteistoiminta-aluetta, joihin kuului kaikkiaan 210 kuntaa. Yhteistoiminta-alueet vaihtelevat väestöpohjaltaan noin 12 500 asukkaasta 150 000 asukkaaseen ja niihin kuuluvien kuntien määrä kahdesta kahdeksaan.

Yhteistoiminta-alueita on paitsi perustettu myös purettu Paras-hankkeen aikana. Yhteistoiminnan purkautumisen syynä ovat monesti olleet jonkin jäsenkunnan aloittamat kuntaliitosneuvottelut. Toisena syynä on ollut tyytymättömyys yhteistoiminnan tuloksellisuuteen, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja on siirretty takaisin kunnan omaksi toiminnaksi tai lähdetty muodostamaan uutta yhteistoiminta-aluetta uusien kumppaneiden kanssa.

Paras-uudistuksessa kunnat ovat tehneet runsaasti puitelain mukaisia uudistustoimenpiteitä. Kuntaliitosten tekeminen ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen tarjoavat kuitenkin vain kehittämispotentiaalia, joka on otettava käyttöön. Uudistuksen toiminnalliset ja taloudelliset vaikutukset syntyvät sitten kun uudessa kunnassa tai yhteistoiminta-alueella tehdään johtamisjärjestelmän ja palvelujen tuottamisjärjestelmän uudistuksia, joissa saadaan aikaan toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä.

Kunnat ovat uudistaneet vilkkaasti johtamisjärjestelmiään

Julkisessa keskustelussa kuntaliitoksia puoltavana perusteluna on usein käytetty sitä, että hallinnon ja johtamisen kustannuksia voidaan alentaa kun ”kaksi hallintoa pannaan yhteen”. Johtamisjärjestelmien kustannuksia on vaikea osoittaa tarkasti, koska tilastoissa ei yksiselitteisesti eroteta toisistaan johtamista ja sen kohteena oleva toimintaa, palvelujen tuottamista. Useasti nämä menevät käytännössä lomittain. Virallisissa tilastoissa kerrotaan hallintokustannuksista, jotka ovat ymmärrettävissä osaksi johtamisjärjestelmän kustannuksia. Menojen suuruusluokista jotakin kertovat virallisessa tilastossa yleishallinnon nimellä tilastoidut nettokäyttökustannukset. Ne olivat 181 euroa asukasta kohden vuonna 2011, ja sosiaali- ja terveystoimen hallinnon kustannukset olivat 35 euroa asukasta kohden. Yleishallinnon osuus on noin 3,6 % kuntien nettokäyttökustannuksista. Puhuttaessa koko johtamisjärjestelmästä, ovat kustannukset merkittävästi edellä kuvattua korkeammat.

Kustannukset ovat kieltämättä johtamisjärjestelmän toinen puoli, mutta johtamisjärjestelmän tarkoituksena on tuottaa hyötyä. Hyvin toimiva johtamisjärjestelmä synnyttää monin verroin hyötyjä kustannuksiinsa nähden, huonosti toimiva johtamisjärjestelmä on lähinnä vain kustannus. Johtamisjärjestelmän hyöty ilmenee ydintehtävien, palvelujen järjestämisen ja kehittämistehtävän tuloksellisuutena, taloudellisina ja vaikuttavina palveluina sekä määrätietoisena paikallisyhteisön kehittämisenä ja hyvänä henkilöstöjohtamisena.

Useat kunnat ovat uudistaneet johtamis- ja toimintajärjestelmiään Paras-uudistuksen aikana, mutta myös jo aikaisemmin 2000-luvulla. Suurten kuntien järjestelmät eroavat pienempien kuntien järjestelmistä. Suuret kunnat ovat siirtyneet enemmän konsernimaiseen johtamis-malliin, kun pienissä kunnissa tietoisella konsernijohtamisella on ollut pieni osuus.

Kuntien organisaatorakenteet ovat perinteisesti pohjautuneet funktionaaliselle, tuottajakeskeiselle ajatukselle. Paras-uudistuksen aikana on useissa kunnissa ollut pyrkimyksiä rakentaa organisaatiota prosessien mukaisesti. Onnistuessaan prosessiperusteinen organisointi

edistää palvelun vaikuttavuutta. Suurin osa kuntien toiminnoista tapahtuu hierarkkisen toimintatavan mukaan, jossa palvelut järjestetään kunnan omassa organisaatiossa. Osassa kuntia on tapahtunut siirtymistä markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin. Palvelutuotantoa on ulkoistettu ja palveluja ostetaan yrityksiltä ja kolmannelta sektorilta. Osa suurimmista kunnista on myös luonut näennäismarkkinoita kuntien sisälle. Johtamisjärjestelmäksi luonnehditulla tasolla kunnissa on siis tapahtunut melko paljon muutosta, joka huonoimmillaan voi olla vain muodollista, mutta parhaimmillaan muutokset voivat parantaa mahdollisuuksia johtaa palvelujen järjestämistä kuntalaisille. (Meklin 2010, 30–33.)

Palvelutason uudistukset

Johtamisjärjestelmätason uudistukset luovat edellytyksiä ohjata ja johtaa palvelujen tuottamista. Lopulta uudistuksen tavoitteena on kuntalaisten saamien palvelujen ja niitä tuottavien palveluyksikköjen uudistaminen. Kyse on siitä, miten ja millaisen palvelun kunta tarjoaa ja millaisen palvelun kuntalainen saa. Uudistuksen tavoitteiden kannalta on myös tärkeää, millainen vaikutus uudistuksilla on kustannuksiin ja sitä kautta kuntalaisten maksamiin veroihin ja maksuihin. Palvelut järjestetään ja tuotetaan palveluyksiköissä, kunnan omissa tai ostopalveluyksiköissä, jotka muodostavat palveluverkon. Pääosa kunnan voimavaroista on palveluyksiköissä, joissa suurin osa kunnan tai muun palvelun tuottajan henkilöstöstä työskentelee.

Kuntien tuottamat palvelut on totuttu jakamaan lähipalveluihin, seudullisiin palveluihin ja laajan väestöpohjan palveluihin. Luokittelu korostaa palvelujen erilaisuutta sekä palvelujen järjestäjän että käyttäjän kannalta. ARTTU-tutkimusohjelmassa on tarkasteltu, mitä palveluille tapahtuu erityisesti lähipalveluiksi tarkoitettujen palvelujen tasolla.

Lähipalvelut ovat kuntauudistuksissa paljon käytetty käsite, mutta keskustelua vaivaa pinnallisuus. Useinkaan ei riittävällä tarkkuudella määritellä, mitä lähipalvelulla yleensäkin tarkoitetaan tai mitä palve-

lulajeja ja palveluja pitäisi lukea lähipalvelujen piiriin. Lähipalveluja koskevista keskusteluista korostetaan muutamia keskeisiä piirteitä. Lähipalvelu viittaa kuntalaista lähellä olevaan ja helposti saavutettavaan palveluun. Keskeisiä vaatimuksia ovat ainakin

- a) saavutettavuus, jolla tarkoitetaan erityisesti
 - matkaa ja matka-aikaa palvelun saamiseksi
 - palvelun tuottajan aukioloaikoja, silloin kun sillä on merkitystä
- b) palvelutaso, jolla tarkoitetaan erityisesti palvelun monipuolisuutta, palvelun tuottajan asiantuntemusta ja palvelun laatua
 - palvelu kattaa riittävästi kuntalaisen tarpeen

Lähipalveluissa palvelujen saavutettavuus ja palvelutaso ovat usein, vaikkakaan ei välttämättä, vastakkaisia. On oletettavaa, että pienissä palveluyksiköissä palvelut ja niiden tuottajien asiantuntemus eivät ole niin monipuolisia kuin suuremmissa palveluyksiköissä. Samalla on muistutettava, että pienissä palveluyksiköissä voi olla riittävä palvelutaso, sillä kuntalaisten palvelutarpeista suuri osa on sellaisia, että niiden tyydyttäminen ei vaadi kovin monipuolista ja erityisasiantuntemusta vaativaa palvelua.

ARTTU-tutkimusohjelmassa tutkittiin koulupalveluja ja sosiaali- ja terveyspalveluja. Lähipalvelunäkökulmasta tarkasteltiin kouluverkoissa tapahtuneita muutoksia erityisesti saavutettavuuden näkökulmasta. Tutkimus osoitti (Mehtäläinen ym. 2013), että peruskouluverkossa on tapahtunut suurta harvenemista 2000-luvun alusta alkaen. Kun tutkimuksessa verrattiin kuntaliitoskuntia muihin kuntiin, erot näiden välillä olivat vähäisiä. Ala-, ylä- ja yhtenäiskoulujen määrä oli vähentynyt kuntaliitoksen tehneissä kunnissa 16,8 %, sosiaali- ja terveyspalveluissa yhteistoiminta-alueen muodostaneissa kunnissa 16,0 % ja kumpaankaan edelliseen ryhmään kuulumattomissa kunnissa 19,9 %. Tuloksista voi tehdä päätelmän, että kouluverkon muutoksella ei ole oleellista yhteyttä Paras-uudistukseen. Jos kunnassa tai sen jollain

alueella on kouluikäisiä, on siellä kouluja, jos kouluikäisiä ei ole, ei myöskään ole kouluja.

Sosiaali- ja terveystieteiden palvelut ovat kaiken kaikkiaan hyvin monenlaisia ja niiden saavutettavuuden tai palvelutason muutoksesta on vaikea sanoa mitään kovin yhteistä. ARTTU-tutkimus (Niiranen ym. 2013) osoitti, että kunnat ovat Paras-uudistuksen alkuvaiheissa olleet pidättyväisiä palveluverkon muuttamisessa. Muutoksia on tapahtunut kuitenkin muun muassa vanhustenhuollossa, jossa kunnat ovat vähentäneet laitospainotteisuutta ja siirtäneet palveluja kotihoitoon, palveluasumiseen tai tehostettuun palveluasumiseen. Näitä muutoksia on tapahtunut kaikissa kunnissa, ei vain kuntaliitoksen tehneissä tai yhteistoiminta-alueen muodostaneissa kunnissa. Tästä voi tehdä päätelmän, että kunnat ovat uudistaneet palvelutuotantoaan valtakunnallisten linjausten mukaisesti ja samoja uudistuksia palvelutuotannon tasolla voivat tehdä kaikki kunnat riippumatta kuntaliitoksista ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta.

Suuri osa tarkastelluista kuntaliitoksista tehtiin ja yhteistoiminta-alueita muodostettiin vuoden 2009 alusta. Henkilöstöllä on kuntajakolain (2009, 29 §) mukaan viiden vuoden irtisanomissuoja. Samoin yhdistymissopimuksissa on saatettu myös sopia eri asioista viideksi vuodeksi. Viisi vuotta tulee täyteen vuoden 2013 lopussa. On mielenkiintoista nähdä, uudistavatko kunnat laajemmin palvelutuotantojärjestelmiään sen jälkeen.

Uudistuksen vaikutuksia kuntalaisten kannalta

ARTTU-tutkimusohjelmassa uudistusta tarkasteltiin kuntalaisten kannalta monesta näkökulmasta. Tärkeitä näkökulmia ovat kuntalaisten kokemukset kunnan tarjoamista palveluista ja vaikutukset kuntalaisten maksamiin veroihin, toisin sanoen mitä kuntalainen saa ja mitä kuntalainen maksaa.

ARTTU-tutkimusohjelman osana toteutettujen laajojen kyselytutkimusten (Pekola-Sjöblom 2012 ja 2013) tulosten mukaan kuntalaiset

pitävät kunnallisia palveluja kautta linjan tärkeinä ja hyvin hoidettuina sekä kokevat niiden saavutettavuuden vähintään keskinertaiseksi. Yleisellä tasolla kuntalaisten arviot ovat pysyneet hyvinkin stabiilina syksystä 2008. Yleistason tulokset kätkevät kuitenkin alleen paikoin suuriakin mielipidevaihteluita. Kuntalaisten erilaiset yksilöominaisuudet vaikuttavat palvelujen hoitoa ja saavutettavuutta koskeviin näkemyksiin. Arviot palveluista vaihtelevat tyypillisesti myös sen mukaan onko vastaajalla omakohtaista viimeaikaista kokemusta palvelusta vai arvioiko hän palvelua toisen käden tiedon tai mielikuvien mukaan. Palvelua käyttäneet ovat yleensä tyytyväisempiä kuin ne, joilta puuttuu omakohtaista kokemusta palvelun käytöstä.

Kuntalaiset pitävät koulutuspalveluja yleisesti ottaen keskimääräistä paremmin hoidettuna ja kohtuullisen hyvin saavutettavana palveluna. Tyytyväisyys koulutuspalveluihin nousi hieman ja saavutettavuusarvio pysyi suunnilleen ennallaan ajanjaksolla 2008-2011. Tässä tarkastelluista koulutuspalveluista (alakoulut, yläkoulut, lukiot ja ammatilliset oppilaitokset) kaikki kuuluvat niihin palveluihin, joissa kuntalaisten tyytyväisyys on keskimääräistä korkeampaa. Liitoskuntien kouluverkkomuutos ei näyttäisi pidemmällä aikavälillä tarkastellen juurikaan poikkeavan muissa kunnissa tapahtuneista muutoksista. Koulupalveluissa kuntaliitoskuntien kuntalaisten arvioissa ei ole tapahtunut heikkenemistä Paras-uudistuksen aikana. Ehkä kuntalaiset ovat ymmärtäneet, että koulupalveluissa, lähinnä siis kouluverkossa, tapahtuneet muutokset johtuvat ensisijassa yhteiskunnallisesta muutoksesta, ei sinänsä kuntaliitoksesta.

Sosiaali- ja terveyspalveluissa kuntalaisten arviot ovat Paras-uudistuksen aikana heikentyneet muita enemmän liitoskunnissa. Arviot ovat heikentyneet yleensä enemmän liitoskunnan reuna-alueilla kuin kuntakeskuksessa. Sen sijaan yhteistoiminta-alueen muodostaneissa kunnissa kuntalaisten mielipiteet palveluista eivät ole heikentyneet, vaan ne ovat ennemminkin kohentuneet tarkasteluajakauden kuluessa.

Vaikka kuntaliitoskuntien asukkaiden arviot palveluista ovat kokonaisuudessaan hieman heikentyneet, on kuitenkin vaikeata arvioida, minkä verran kuntalaismielipiteiden muutokset johtuvat kuntaliitosten

aiheuttamasta yleisestä huolesta ja minkä verran todellisesta palvelujen saavutettavuuden ja palvelutason heikentymisestä. Kuntaliitoskuntien todelliset muutokset palvelujen saavutettavuudesta ja palvelutasosta eivät poikkea ryhmän keskiarvojen tasolla oleellisesti muista kunnista. Yksittäisissä kuntaliitoskunnissa kuntaliitoksen seuraukset palvelujen saavutettavuuteen ja palvelutasoon saattavat todellisuudessa olla hyvin erilaisia.

Toinen puoli veroa maksavien kuntalaisten näkökulmasta ovat uudistuksen vaikutukset palvelujen järjestämisen kustannuksiin. Koulupalvelujen tutkimus osoitti, että kuntaliitoksia tehneiden ja muiden kuntien välillä ei ole havaittavissa merkittäviä eroja, vaan kustannusvaihtelut ovat suuret erityyppisten kuntien (maaseutumaiset, taajaan asutut kunnat, kaupunkimaiset kunnat) välillä. Paras-uudistuksen aikana ei ole myöskään havaittavissa oppilas- tai opetustuntikustannusten kasvun hillintää.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen nettokäyttökustannusten kasvu on hidastunut vuodesta 2009 vuoteen 2010. Kun suuri osa kuntaliitoksista ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta toteutui vuoden 2009 alusta, viittäisi tämä siihen, että kunnat ovat pystyneet hillitsemään sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten kasvua heti kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisen jälkeen. Syynä saattaa yhtä hyvin olla kuntien kiristynyt taloudellinen tilanne.

Huomioita lopuksi

Kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen on laaja ja moniulotteinen yhteiskunnallinen hanke. Tästä näkökulmasta on aiheellista korostaa vielä muutamia seikkoja.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen todelliset vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä. Usein kuntaliitoksien tekemisestä ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta syntyy aluksi ns. fuusiokustannuksia, kun esimerkiksi palkkoja ja palvelutasoja harmonisoidaan tai uudistetaan tietojärjestelmiä. Samoin palvelutasossa tapahtuvat muutokset saattavat aluksi synnyttää lisäkustannuksia.

Kunta- ja palvelurakenteen muutosten vaikutukset riippuvat paljon vallitsevista olosuhteista. Vaikutukset ovat hyvin erilaiset väestöltään kasvavilla tai vähenevillä seuduilla, maaseudulla tai kaupunkiseuduilla ja suurissa tai pienissä kunnissa.

Uudistuksen hyödyt tai oikeammin nettohyödyt pitää pyrkiä osoittamaan. Missä kuntaliitos- tai yhteistoiminta tarjoaa potentiaalisia hyötyjä ja kuinka paljon?

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa on useita vaiheita. Kuntaliitoksen tekeminen tai yhteistoiminta-alueen muodostaminen tarjoaa kehittämispotentiaalia ja mahdollisuuksia järjestää toimintaa uudella tavalla. Tämän potentiaalin käyttöönotto tapahtuu uudistamalla kunnan johtamisjärjestelmiä ja lopulta palvelujen tuottamista. Toteutus määrää lopulta kuntaliitoksen ja yhteistoiminnan aikaansaamat hyödyt.

Lähteet

- Holzer, Marc, Fry, John, Charbonneau, Etienne, van Ryzin, Gregg, Wang, Tiankai & Burnash, Eileen (2009) *Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency*. Newark: Rutgers University. School of Public Affairs and Administration.
- Julkinen talous tienhaarassa (2010)* Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Kaupunkien ja kuntien lukumäärä 2013*. Internetosoite: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx> (3.4.2013)
- Kuntajakolaki 29.12.2009/1698
- Kuntapalvelujen pelastusohjelma 2009. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Internetosoite: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntatalouden-sopeutusohjelma/kuntapalvelujen-pelastusohjelma-2009/Sivut/default.aspx>
- Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet (2011) Valtiovarainministeriön julkaisuja 26/2011. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Internetosoite: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110517Kuntia/Kuntia%2c_kuntayhtymiae_tuottavuustavoitteet.pdf

- Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013 Kunnat. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 9.2.2007/169
- Mehrläinen, Jouko, Jokinen, Hannu ja Välijärvi, Jouni (2013) *Kuntarakenne muutoksessa – entä koulutuspalvelut? Paras-hankkeen arvioinnin loppuraportti 2012*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 26. Helsinki: Jyväskylän yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, Pentti (2010) *Parasta Artun mitalla?* Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, Pentti (2012a) Suuruuden ekonomia kuntakontekstissa – mahdollisuuksia ja rajoitteita. *Kunnallistieteen Aikakauskirja* 4, 313–326.
- Meklin, Pentti (2012b) Vahva peruskunta yhdenvertaisten palvelujen turvaajana? *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 3, s. 273–278.
- Meklin, Pentti ja Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) (2013) *Parasta Artun mitalla II*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Niiranen, Vuokko, Puustinen, Alisa, Zitting, Joakim ja Kinnunen, Juha (2013) *Sosiaali- ja terveyspalvelut kunta- ja palvelurakennemuutoksissa. Acta nro 245*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2012) *Kuntalaiset kunnallisten palvelujen arvioitsijoina*. Suomen Kuntaliitto. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 21. Internetosoite: http://ktshop.kunnat.net/product_details.php?p=2814.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2013) *Kuntalaiset kunta- ja palvelurakennemuutosten pyörteissä (työnimi). Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008 ja 2011*. Paras-ARTTU-tutkimuksia nro 31. Helsinki: Kuntaliitto.
- Peruspalvelujen tila -raportti 2010*. Suomen Kuntaliitto ja valtiovarainministeriö. Helsinki. Internetosoite: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2010/03/Sivut/Peruspalvelujen-tila--raportti-2010-on-ilmesynyt.aspx>
- Peruspalveluohjelma vuosille 2011–2014*. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kuntatalous-ja-valtio/peruspalveluohjelma-ja-budjetti/peruspalveluohjelma-ja-budjetti-2011-2014/Sivut/default.aspx>
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Sinervo, Lotta-Maria (2011) *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. Acta Universitatis Tampereensis 1628. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma – Kaste 2012–2015, 2013. Internetosoite: <http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/julkaisu/1578410#fi> (3.4.2013)

Liite 1: ARTTU-tutkimusohjelman esittely (Lähde: Meklin ja Pekola-Sjöblom 2013, 8–11)

Kuntaliiton aloitteesta ja koordinoimana käynnistettiin vuonna 2007 Paras-hanketta arvioiva laaja-alainen, viisivuotinen tutkimusohjelma Paras-arviointitutkimusohjelma (ARTTU). Ohjelman varsinainen tutkimus- ja rahoituskausi käsitti vuodet 2008–2012. Kuntaliitto valmisti ja käynnisti tutkimusohjelman yhteistyössä seitsemän ministeriön (liikenne- ja viestintä-, maa- ja metsätalous-, opetus- ja kulttuuri, sosiaali- ja terveys, työ- ja elinkeino-, valtiovarain- sekä ympäristöministeriöt), Kevan, seitsemän eri yliopiston (Aalto, Helsingin, Itä-Suomen, Jyväskylän, Lapin ja Tampereen yliopistot sekä Åbo Akademi) sekä tutkimusohjelmaan valittujen 40 tutkimuskunnan kanssa. Tutkimusohjelma on rahoitettu yhdessä edellä lueteltujen yhteistyötahojen kanssa. Kuntaliitto on toiminut ohjelman koordinaattorina, osarahoittajana ja myös tutkimustyöhön osallistujana. Tutkimusohjelman tarkoituksena on ollut paitsi välittää tutkimustietoa myös ylläpitää ja vahvistaa vuoropuhelua tutkijoiden ja käytännön, erityisesti poliittisten päätöksentekijöiden ja ammattijohdon välillä sekä kunnissa että yleisemmällä tasolla.

Ohjelman tarkoituksena on tuottaa myös käytännön hyötyjä kunnille, erityisesti tutkimusohjelmaan osallistuville tutkimuskunnille. Tutkimuskunnat valittiin ja jaettiin ohjelman alussa puitelaisissa mainittujen uudistuksen keinojen mukaisesti neljään ryhmään:

- 1) Kuntaliitoskunnat
- 2) Syvenevän yhteistyön kunnat (sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueet)
- 3) Muut kunnat
- 4) Kaupunkiseutukunnat

Paras-uudistuksen keinoja ovat puitelain (4 §) mukaan kuntaliitosten tekeminen ja yhteistoiminta-alueiden perustaminen sekä kaupunkiseutujen yhteistyö. Muut kunnat -ryhmä on tutkimuksessa mukana

vertailuryhmänä, jossa Paras-uudistusta aloitettaessa ei ollut päätetty toteuttaa puitelain keinoja. Luokittelu ei ole ollut toisiaan poissulkeva, sillä jotkut kunnat ovat voineet jo alusta lähtien kuulua useampaan luokkaan. Kuntaryhmittely ei ole pysynyt muuttumattoman uudistuksen edetessä, sillä monet kunnat ovat lähteneet mukaan perustettuihin yhteistoiminta-alueisiin. Aineistojen tilastollisessa käsittelyssä kaupunkiseutujen kunnat on sijoitettu muihin ryhmiin.

ARTTU-tutkimusohjelmassa on tarkasteltu Paras-hankkeen vaiheita ennen liitoksen tai yhteistoiminta-alueen toteutusta ja toteutumisen jälkeen. ARTTU-tutkimuskunnissa toteutuneista kuntaliitoksista suurin osa tapahtui vuoden 2009 alussa. Samana vuonna perustettiin myös merkittävä osa nykyisistä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueista. Uudistustoimenpiteistä ei ole näin ollen vielä ARTTU-ohjelman päättyessä kulunut riittävän pitkä aika uudistuksen laajemmista vaikutuksista tehtävien, pidemmälle menevien päätelmien tekemiseksi.

Tutkimusohjelman käytännön toteutus on tapahtunut eri tutkijatahoilla yhteisen ohjausryhmän ohjauksen alaisena. Kukin tutkijataho on vastannut omasta moduulikokonaisuudestaan.

ARTTU-ohjelman rahoituksella toteutetut osaprojektit:

Sosiaali- ja terveystalvetut: Itä-Suomen yliopiston sosiaali- ja terveystalvetut johtamisen talvetut.

Koulutustalvetut: Jyväskylä yliopiston koulutuksen tutkimustalvetut.

Demokratia ja johtaminen: Åbo Akademin valtiotieteiden talvetut ja Kuntaliiton tutkimus- ja kehitystalvetut.

Talvetut: Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu ja Helsingin tietokeskus (2008–2009).

Henkilöstö: Tampereen yliopiston työelämän tutkimustalvetut.

Yhdystalvetut: Aalto-yliopiston maankäyttötieteiden talvetut.

Erillisrahoituksella toteutetut osaprojektit:

Uudistuksen kielelliset vaikutukset: Helsingin yliopiston Svenska social- och kommunalhögskolan ja Åbo Akademi

Uudistuksen tasa-arvovaikutukset: Åbo Akademi

Uudistuksen toimeenpanon arviointi: Lapin yliopisto (2007–2009)

ARTTU-tutkimusohjelma on tuottanut tutkimuskauden aikana kaikkiaan runsaat 30 tutkimusraporttia, joista kaikki ilmestyvät verkkojulkaisuina ja noin puolet myös Suomen Kuntaliiton Acta-julkaisusarjassa. Tutkimusohjelman alussa tutkimusmoduulit tekivät alkuvaiheen kartoituksen, ohjelman edetessä on tuotettu väliraportteja ja ohjelman päättyessä moduulikohtaiset loppuraportit.

Paras-uudistus on laaja-alainen uudistus ja niin on myös ARTTU-tutkimusohjelma. Tutkimushankkeen aikana useasti nousi keskusteluun tarve koota tutkimusohjelman keskeiset havainnot yhteen raporttiin. Alun perin ajatuksena oli selvittää Paras-hankkeen vaikutuksia kunta- ja palvelurakenteen kehittämisessä. Pian kuitenkin havaittiin, ettei ARTTU-ohjelmassa ole mahdollista pitäytyä tarkasti Paras-uudistuksen perusteella tapahtuneisiin muutoksiin, koska samanaikaisesti tapahtuu monenlaisia asioita, joilla on yhteys kuntien ja palvelurakenteiden uudistamiseen. ARTTU-ohjelman yleinen kysymyksenasettelu tiivistettiin siten seuraavaan neljään kysymykseen:

- 1) Millaisia päätöksiä ja toimenpiteitä kunnat ovat tehneet Paras-hankkeen aikana tai mitä kunnissa on tapahtunut?
- 2) Millaisia vaikutuksia kuntien toimenpiteillä ja tapahtumilla on eri tutkimusmoduulien näkökulmista?
- 3) Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet Paras-uudistuksen erilaiseen etene-miseen eri kunnissa?
- 4) Miten valtionohjaus on tukenut tai ylipäätään vaikuttanut Paras-uudistuksen toimeenpanoon kunnissa?

8. Harmaan talouden torjunnasta – teoriasta käytäntöön

Kalle Määttä

Aluksi

Erään lähtökohdan harmaan talouden määrittelemiseksi tarjoa Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:n 3 kohdassa mainittu legaalimääritelmä. Lainkohdan mukaan harmaalla taloudella tarkoitetaan ”organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi.”

Sanotun lain esitöissä harmaan talouden käsitettä avataan edellä mainittua enemmän (HE 163/2010 vp). Ensinnäkin korostetaan sitä, että harmaa talous ei ole rikosoikeudellinen vaan yhteiskunnallista ilmiötä koskeva käsite, vaikka toiminta täyttää joissakin tilanteissa myös rikoksen tunnusmerkistön. Harmaa talous ei siis rajoitu kriminalisoituihin tekoihin, vaan se kattaa myös kriminalisoimattomien lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyönnit. Laiminlyönti voi täyttää rikoksen tunnusmerkistön, aiheuttaa pelkästään hallinnollisen seuraamuksen, kuten maksuvelvollisuuden, tai olla täysin seuraukseton. Toiseksi harmaan talouden määritelmä on rajoitettu edellä koskemaan

vain organisaation piirissä tapahtuvia velvollisuuksien laiminlyöntejä, mikä rajoittaa samalla Harmaan talouden selvitysyksikön tehtäviä ja tietojensaantioikeutta. Kolmanneksi määritelmässä viitataan velvoitteiden laiminlyönteihin, joilla tarkoitetaan sekä aktiivisia että passiivisia tekoja. Esimerkiksi veroviranomaiselle väärän tai puutteellisen tiedon antanut laiminlyö laissa säädetyn velvollisuutensa antaa oikeaa tietoa veroviranomaiselle. Pimeän palkan maksaja voi laiminlyödä sekä velvollisuutensa antaa oikeaa tietoa että ilmoitusvelvollisuutensa riippuen siitä, onko hän yleensäkin antanut ilmoituksia palkanmaksustaan.

Organisaation laiminlyönnin tekee harmaaksi taloudeksi laiminlyönnin tarkoitus. Edellytyksenä laiminlyönnin katsomiseksi harmaan talouden teoksi on, että se on tehty verojen ja lakisääteisten maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi. Tämän perusteella laiminlyönnit, jotka on tehty vahingossa taikka joiden tarkoituksena ei ole ollut pykälässä lueteltujen julkisoikeudellisten maksuvelvoitteiden maksamisen välttäminen taikka niiden perusteettoman palautuksen saaminen, ei ole harmaata taloutta. Harmaan talouden toimintaa ei siis ole myöskään toiminta, jossa maksuvelvollisuus on laiminlyöty maksukyvyttömyydestä johtuen. Sen sijaan maksukyvytön voi, lisävelkaantumista välttääkseen, laiminlyödä verovelvoitteitaan, kuten ilmoitusvelvoitteitaan, veron suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi. Sellaisessa tilanteessa maksukyvyttömänkin organisaation voidaan katsoa harjoittavan harmaata taloutta. (HE 163/2010 vp)

Harmaan talouden legalimääritelmä ei tarjoa täysin kestäväää perustaa sille, miten harmaan talouden käsite olisi yleisemmin yhteiskunnallisena ilmiönä rajattava. Esimerkiksi yksityishenkilön lakisääteisten velvoitteiden laiminlyöminen verojen välttämiseksi on mitä selkeimmin harmaata taloutta, todetaanpa edellä viitatussa lainkohdassa mitä tahansa. Sen sijaan velvoitteiden laiminlyöntiä koskeva kriteeri auttaa paremmin hahmottamaan harmaan talouden käsitteen rajoja. Joka tapauksessa harmaan talouden rajojen määrittelyn hankaluutta kuvastaa se, että eri tutkimuksissa arviot Suomen harmaan talouden laajuudesta ovat vaihdelleet huomattavasti (TrVM 9/2010 vp – M

8/2010 vp). Toisaalta käsillä olevaa kysymyksenasettelua silmällä pitäen ongelmana ei perimmältään ole suinkaan se, miten harmaa talous kussakin yksittäistapauksessa tai yleisesti määritellään, vaan millä keinoin, minkälaisin keinopainotuksin ja kuinka intensiivisesti harmaata taloutta torjutaan.

Harmaan talouden aiheuttamat vahingot ovat suuruusluokaltaan merkittäviä riippumatta siitä, minkälaisia hankaluuksia harmaan talouden määrittelyyn ja laskentaan liittyy. Harmaa talous koostuu hyvin monenkirjavasta joukosta laiminlyöntejä ja kaiken lisäksi se on kansainvälistynyt. Nämä seikat lisäävät osaltaan harmaan talouden torjunnan haastavuutta. Harmaa talous on yleistä etenkin työvoimavaltaisilla aloilla, kuten rakentamisessa sekä majoitus- ja ravitsemisalalla.

Toisaalta harmaan talouden keskittyminen tietyille aloille on nostanut esille ongelman myös siitä, miten yksittäisten alojen sääntelyssä olisi asianmukaista edetä. Tulisiko siis harmaan talouden torjuntaa koskevan sääntelyn olla toimialakohtaista vai kokonaisvaltaisempaa, kaikki toimialat tai ainakin eniten harmaan talouden leimaamat toimialat kattavaa? Tämä kysymys nousi esille tilaajavastuulakia uudistettaessa, kun uudistus kohdistui ainoastaan rakennustoimintaan (HE 18/2012 vp). Toisaalta valiokuntakäsittelyn kuluessa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei harmaa talous ole yksinomaan rakennusalan ongelma, minkä vuoksi jatkossa on syytä harkita vastaavan sääntelyn ulottamista myös muille harmaan talouden haitoista korostetusti kärsiville elinkeinotoiminnan aloille (PeVL 11/2012 vp – HE 18/2012 vp).

Harmaan talouden torjunnan talousteoreettinen viitekehikko

Harmaan talouden torjunnan talousteoreettinen viitekehikko on varsin yksinkertainen. Tähän voidaan näet soveltaa rikostaloustieteestä tuttua rakennelmaa, vaikka edellä todettiin, että harmaan talouden määritelmä voi kattaa myös muita tekoja ja laiminlyöntejä kuin varsinaisia rikoksia (Becker 1968 ja Määttä 1998). Avainasemaan nousee kolme tekijää:

- kiinnijäämisriski,
- sanktion arvo ja
- teolla tai laiminlyönnillä saavutettava tuotto.

Kiinnijäämisriski voi vaihdella nolasta yhteen. Ensin mainitussa tapauksessa tekijä ei jää koskaan kiinni, jälkimmäisessä tapauksessa tekijä jää varmasti kiinni. Tavanomaisesti kiinnijäämisriski ei ole sen paremmin nolla kuin ykkösenkään vaan jossakin tällä välillä. Sanktiossa voi olla kysymys esimerkiksi sakko- tai vankeusrangaistuksesta taikka vahingonkorvauksesta tai hallinnollisesta maksuseuraamuksesta. Tämän ohella huomioon on otettava virallisten sanktioiden ulkopuolelta erityisesti mainekustannukset. Laiminlyönnillä saavutettavaksi tuotoksi voidaan luonnollisesti laskea veronsaajalta pimitetyt verot ja sosiaaliturvamaksut. Myös ansiottomat kilpailuedut rehelliisiin kilpailijoihin verrattuna voivat nousta huomattaviksi.

Lähelle harmaan talouden torjuntaa päästään, kun analysoidaan veropetosta taloustieteellisestä näkökulmasta (Kanniainen ym. 1996, 32). Veropetoksessa on yksinkertaisimmillaan kysymys siitä, että henkilö jättää ilmoittamatta osan veronalaisista tuloistaan veronsaajalle. Jos rajaveroaste on tällöin kaikilla tulotasoilla 40 prosenttia eli 0,4 (kysymys on siis suhteellisesta verosta), se osoittaa sitä tuottoa, jonka henkilö saa jättämällä ilmoittamatta tulojaan veronsaajalle. Esimerkiksi 10 000 euron ilmoittamatta jääneet tulot ”tuottavat” veropetoksen tekijälle 4 000 euron tuotot. Toiseksi on otettava huomioon kiinnijäämisriski, joka ei yleensä ole mikään ääriarvoista, kuten edellä viitattiinkin, vaan se voi olla tässä tapauksessa esimerkiksi 0,2 eli joka viidennessä tapauksessa veropetoksesta jää kiinni. Kolmanneksi on otettava huomioon se sanktio, joka veropetoksesta seuraa. Oletetaan sen yksinkertaisuuden vuoksi olevan sakkoa 10 000 euroa.

Päättykö henkilö asianomaisissa olosuhteissa veropetoksen tekemiseen, kun vielä oletetaan, että henkilö on riskineutraali? (Riskineutraalilla henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolle odotusarvon mukainen tuotto on samanarvoinen kuin varma tuotto; odotusarvon mukainen tuotto saadaan kertomalla tuoton saamisen todennäköisyys tuoton

määrällä). Lähtökohtana on, että rationaalinen veropetosta harkitseva henkilö tekee päätöksensä siten, että yhdessä vaakakupissa on rikoksella saavutettavissa oleva taloudellinen etu ja toisessa vaakakupissa rangaistukset sekä muut seuraamukset, jotka veropetoksesta seuraavat, jos hän jää kiinni. Asia on kiteytettävissä seuraavan yhtälön muotoon:

$EU = pU(Y - f) + (1 - p)U(Y)$, jossa

EU = odotettu hyöty

p = kiinnijäämisriski

f = sanktion arvo

U = hyötyfunktio

Y = teolla tai laiminlyönnillä saavutettava tuotto.

Jos $EU < 0$, riskineutraali henkilö ei ryhdy veropetokseen, mutta kun $EU > 0$, hän syyllistyy veropetokseen. Edellä mainittua esimerkkilaskelmaa seuraten voidaan riskineutraalin henkilön olettaa syyllistyvän veropetokseen, koska $EU > 0$. Toisin sanoen

$$0,2 \times (4\,000 - 10\,000) + (1 - 0,2) \times 4\,000 = 2\,000 \text{ euroa.}$$

Edellä mainittu esimerkkilaskelma voidaan laajentaa helposti kriminaalipoliittiseksi toimintaohjelmaksi ja samalla myös harmaan talouden, mukaan lukien veropetosten torjuntaohjelmaksi (Määttä 2006, 189–190). Ensinnäkin mitä alhaisempi on rajaveroaste, sitä pienempi on tuotto veropetoksesta ja samalla kannustin veropetoksen tekemiseen. Toiseksi kiinnijäämisriskin noustessa veropetoksen odotetut kustannukset kasvavat ja houkuttelevuus tulojen ilmoittamatta jättämiseen pienenee. (Odotetuilla kustannuksilla tarkoitetaan kiinnijäämisriskin ja sanktion arvon tuloa). Tämä voi sisältää esimerkiksi sen, että verotarkastuksia lisätään. Tosin tältä osin on korostettu, että kiinnijäämisriskiin suuruuteen vaikuttamiskeinot ovat hyvin moninaiset (Määttä 2006, 192). Kolmanneksi mitä ankarampi on sanktio, sitä kannattamattomampaa on ryhtyä veropetokseen. Tämä on ollut usein ekonomistien suosittelema kriminaalipoliittinen toimi kustannustehokkuutensa

vuoksi. Esimerkiksi David J. Pylen (1989) Iso-Britanniaa koskevan tutkimuksen mukaan omaisuusrikoksien vähentäminen yhdellä prosentilla osoittautui hieman yli kymmenen kertaa halvemmaksi vankeusrangaistusten lukumäärää lisäämällä verrattuna poliisien lukumäärään lisäämiseen. Kustannustehokkaimmaksi keinoksi omaisuusrikosten torjunnassa osoittautui vankeusrangaistusten pidentäminen, noin 14 kertaa halvemmaksi kuin poliisien lukumäärän lisäys.

Edellä mainittu tarjoaa yksinkertaisen ja osittain liiankin yksinkertaistetun viitekehikon kriminaalipolitiikalle ja siinä samalla harmaan talouden torjuntaohjelmalle. Jo tässä yhteydessä voidaan viitata useisiin reunaehtoihin ja rajoituksiin. Ensinnäkään sanktioiden eli käytännössä usein rangaistusten kiristäminen ei välttämättä johda toivottuihin tuloksiin sen takia, että tuomioistuimet ovat riskinkaihtajia. Toisin sanoen tuomioistuin mieluummin vapauttaa syyllisen kuin tuomitsee syyttömälle rangaistuksen. Tällöin rangaistusten kiristäminen ei suoraan johdakaan esimerkiksi talousrikollisuuden vähenemiseen, koska tuomioistuin voi vapauttaa syytettyjä aikaisempaa enemmän, vaikka nämä olisivat syyllistyneet rikokseen.

Toiseksi on otettava huomioon se, että ihmisten suhtautumistapa riskiin vaihtelee eli he eivät suinkaan ole riskineutraaleja, kuten edellä yksinkertaisuuden vuoksi oletettiin. Esimerkiksi rikosentekijöiden on oletettu olevan usein riskinottajia, jolloin heihin ”purisi” paremmin kiinnijäämisriskin nostaminen kuin ankarammat rangaistukset. (Becker 1998) Sitä vastoin tavalliset Matti ja Maija Meikäläiset ovat riskinkaihtajia. Tuomioistuimen on kuitenkin epätäydellisestä informaatiosta johtuen sula mahdollisuus arvioida kunkin henkilön suhtautumistapaa riskiin ja kaiken lisäksi vielä sitä, kuinka intensiivisesti nämä ovat riskinottajia tai riskinkaihtajia.

Kolmanneksi rangaistusten kiristämisessä ei voida liikkua rajoituksetta. Tässä yhteydessä yksi huomionarvoinen seikka on rajapelitevaikutus, jolla tavoitellaan sitä, että rikosentekijällä olisi kannustin korvata törkeämpi rikos vähemmän törkeällä rikoksella (Stigler 1970, 527–528). Tämän vuoksi rangaistusskaalan on oltava mahdollisimman

laaja, jotta järjestelmään sisältyisi rajapelotevaikutus törkeämpien ja vähemmän törkeiden rikosten välillä.

Neljäntenä kritiikille alttiina seikkana edellä mainitussa viitekehikossa on se, että kiinnijäämisriskiä ja rangaistusten ankaruutta on analysoitu toisistaan erillisinä muuttujina. Käytännössä ne ovat kuitenkin toinen toisistaan riippuvaisia muuttujia. Esimerkiksi rangaistusten ankaroituessa voi mahdollistua laajemmin erilaisten pakkokeinolaissa säädettyjen keinojen käyttö. Toisin sanoen kiinnijäämisen todennäköisyys kasvaa tässä mielessä rangaistusten kovetessa. Esimerkiksi televalvonta voi pakkokeinolain 5 a luvun 3.1 §:n 1 kohdan (646/2003) mukaan tulla kysymykseen, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. (Määttä 2006, 192–193)

Viidenneksi, vaikka harmaan talouden torjuntaa tarkastellaankin talousteoreettisen viitekehikon avulla, ei torjuntakeinoja voida lainsäädännöllä muuttaa miten tahansa. Esimerkiksi tilaajavastuulakia uudistettaessa korostettiin, että harmaan talouden torjunnassa on haettava tasapainoa säännösten aiheuttaman hallinnollisen taakan ja tehokaiden toimien välillä (HE 18/2012 vp). Luonnollisesti myös oikeudelliset reunaehdot asettavat rajoitteensa keinojen käytölle. Esimerkiksi *ne bis in idem* -periaate eli kaksoisrangaistavuuden kielto on noussut tässä yhteydessä esille (ks. esim. KKO:2010:45 ja KKO:2010:46).

Lisäksi ja ikään kuin aasinsiltana tulevalle esitykselle on todettava, että harmaan talouden torjunta muodostaa hyvin monitahoisen ja -tasaisen kokonaisuuden, vaikka pitäydyttäisiinkin ensisijaisesti lainsäädäntötoimia edellyttäviin toimenpiteisiin. Tätä ilmentää muun muassa vuoden 2012 alussa julkaistu ”Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelma vuosille 2012–2015” (Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012), jossa oli yli kaksikymmentä toimenpidekohtaa. Jotakuinkin vastaavanlainen määrä toimenpiteitä sisältyi myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöön TrVM 9/2010 vp – M 8/2010 vp ”Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous)”.

Kiinnijäämisriskiin vaikuttavat hyvin erityyppiset keinot

Lainsäädännön asettamien velvoitteiden noudattamisen valvonta on luonnollisesti keskeisessä asemassa sen suhteen, kuinka harmaan talouden torjunnassa onnistutaan. Nykytilannetta konkretisoi muun muassa se, että tilaajavastuulain valvonnasta vastaa koko maassa Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue. Valvontaa varten on osoitettu 12 tarkastajaa. Tavoitteena on ollut tehdä vuosittain noin 900 tilaajavastuutarkastusta, joista valtaosa on työpaikkatarkastuksia. Valvontaresurssien lisäämistarpeeseen on toki havahduttu. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan valvovien viranomaisten, kuten työsuojelun, verohallinnon ja keskusrikospoliisin, resursseja vahvistettavan. Lisäksi todetaan, että ulkomaalaistarkastajien määrää lisätään harmaan talouden torjuntaohjelman mukaisesti. Toisaalta kiinnijäämisriski ei riipu pelkästään valvonnan resursoinnista.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain mukaan yksikön tehtävänä on edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta. Selvitysyksikön toiminnassa käytetään eri viranomaisilta saatuja tietoja. Selvitysyksikkö laatii harmaata taloutta koskevia ilmiöselvityksiä, joissa kuvataan harmaan talouden ilmiöitä ja harmaan talouden torjuntaa sekä näiden vaikutuksia yksilöimättä organisaatiota tai organisaatiohenkilöä. Selvitysyksiköllä on oikeus saada salassapitosäynnösten estämättä viranomaiselta laissa luetellut ilmiöselvityksen laatimiseksi välttämättömät tiedot. Selvitysyksikkö laatii lisäksi velvoitteidenhoitoselvityksiä laissa mainittujen viranomaisten pyynnöstä laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin. Velvoitteidenhoitoselvitykseen tarvittavien tietojen osalta selvitysyksikön tiedonsaantioikeus on sama kuin selvitystä pyytäneellä viranomaisella. (HE 163/2010 vp ja HE 39/2011 vp)

Tavanomaisesti puhuttaessa kiinnijäämisriskistä puhutaan yksittäisten talousrikollisten yms. henkilöiden saamisesta kiinni laiminlyönneistään. Sen sijaan Harmaan talouden selvitysyksikön tehtäväkuva on tässä suhteessa yleisluonteisempi. Erityisesti sen laatimat ilmiöselvitykset luovat paremminkin maaperää epäkohtien jäljittämiseksi kuin

auttavat yksittäistapauksessa esimerkiksi rikoksentehtäjäiden kiinni saamisessa. Samalla jo tämä esimerkki kuvastaa sitä, että kiinnijäämisriskiin vaikuttamiskeinot voivat muodostaa hyvin monenkirjavan kokonaisuuden.

Vuoden 1995 huhtikuun alussa verolainsäädäntöä muutettiin niin, että muu kuin verovelvollinen itse eli sivullinen oli velvollinen antamaan toisia verovelvollisia koskevia tietoja verotusta varten aikaisempaa laajemmin. Yksinomaan vertailutietojen keräämiseksi tapahtuvat verotarkastukset tulivat myös mahdollisiksi. Vertailutietotarkastus eroaa tavallisesta verotarkastuksesta siten, että siinä kerätään yksinomaan tietoja muun verovelvollisen verotusta varten. Vertailutietotarkastusta ei tosin voitu kohdistaa tässä vaiheessa luottolaitoksiin. (HE 336/1994 vp) Verotusmenettelystä annettua lakia ja arvonlisäverolakia muutettiin kuitenkin vuoden 2011 alussa siten, että Verohallinto saattaa suorittaa vertailutietotarkastuksia myös luottolaitoksissa. Pankeista saatavilla vertailutiedoilla katsottiin voitavan tehostaa erityisesti kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvää verovalvontaa. Tietoja voitaisiin hyödyntää myös muussa verovalvonnassa ja Verohallinnon riskianalyysoimisessa. (HE 122/2010 vp)

1990-luvun puolivälissä verohallinnon viranomaisille mahdollistettiin tietojen luovuttaminen oma-aloitteisesti toiselle viranomaiselle silloin, kun verotuksen toimittamisen yhteydessä tulee ilmi seikkoja, joiden perusteella on syytä epäillä, että on väärinkäytetty julkisista varoista myönnettyjä elinkeinotukia tai esimerkiksi sosiaaliturvatuksia. Samoin verohallinnon viranomaiset saivat oikeuden luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti lakisääteisen eläke- tai tapaturmaturvan täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille tai muille tahoille silloin, kun havaittiin, että maksuvelvollinen, esimerkiksi työnantaja, ei ollut täyttänyt lakisääteistä maksuvelvollisuuttaan. Muutosten katsottiin parantavan verohallinnon toimintaedellytyksiä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Tausta-ajatuksena oli se, että eri viranomaisten hallussa on tietoja, joita yhdistämällä ja ristiin tarkistamalla on mahdollista puuttua osaan väärinkäytöksistä. Esteenä viranomaisten väliselle joustavalle tietojenvaihdolle olivat olleet viranomaisia koskevat salassapitosäännökset. (HE 336/1994 vp)

Viranomaisten välinen tietojenvaihto ei ole kuitenkaan ollut kaikin puolin ongelmatonta. Tämä ongelma kulmineoitui korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:1998:14, jossa todettiin muun muassa seuraavaa: ”Tietojen luovuttamista koskevaa rahoitustarkastuslain 19 §:ää tulkittiin direktiivin tavoitteiden mukaisesti niin, että se tuli sovellettavaksi veroviranomaisen tietojensaantioikeutta koskevan verotuslain 49 §:n sijasta. Tällöin veroviranomaisella ei ollut oikeutta saada verotuslain 49 §:n nojalla nähdäkseen Rahoitustarkastukselle luottolaitosten valvonnassa tulleet asiakirjoja. Verohallituksen antama uudelleenkehoitus, jolla Rahoitustarkastus oli velvoitettu esittämään salassapidettäviä tietoja sisältävät asiakirjat tarkastettaviksi, kumottiin.” (vrt. HE 32/2012 vp)

Kiinnijäämisriskin kannalta tärkeässä asemassa on myös verotustietojen vaihto kansainvälisesti. Esimerkiksi hallituksen esityksen HE 118/2011 vp taustalla oli OECD:n hanke, jonka tarkoituksena on taistella haitallista verokilpailua vastaan. Esityksen sisältämä sopimus koski verotustietojen vaihtoa sopijapuolten viranomaisten välillä. Se perustui OECD:n malliverosopimuksille ja sopimus oli jatkoa Suomen usean muun verokeitaaksi luokitellun valtion kanssa tekemille tietojenvaihtosopimuksille. Tarkoituksena oli parantaa näin viranomaisten mahdollisuuksia saada tietoja Suomessa verovelvollisten henkilöiden sijoituksista ja tuloista toisen sopimusvaltion alueella. Suomen ja muiden Pohjoismaiden lisäksi myös monet muut OECD-maat ovat tehneet tai pyrkivät tekemään vastaavanlaisia sopimuksia haitallisen verokilpailun hillitsemiseksi. Sopimus antaa viranomaisille nimenomaisen oikeuden pyytää tarpeellisia tietoja muun muassa verojen määrittämiseksi, verosaatavien perimiseksi tai veroasioiden tutkintaa tai syytteenpanoa varten. Se mahdollistaa myös viranomaisten läsnäolon ja tutkinnan toisessa maassa.

Sopimusta pidettiin selvänä edistysaskeleena, vaikka tietojensaanti edellyttääkin aina viranomaisen yksilöityä pyyntöä. Verottajalla on kuitenkin nykyisin aiempaa paremmat mahdollisuudet saada tietoa kansainvälistä sijoitustoimintaa harjoittavista henkilöistä, kun luottolaitosten ja ulkomaisten pankkien täällä olevien sivukonttoreiden

vertailutietotarkastukset tulivat mahdollisiksi vuoden 2011 alusta. Tämä tiedonhankintakeino on ollut tuloksekas esimerkiksi Ruotsissa, jossa kansainvälisten tietopyyntöjen perusteella tehtyjen maksuunpanojen välittömät ja välilliset verovaikutukset ovat olleet huomattavat. Vertailutietotarkastuksia koskeva muutos tehtiin nimenomaan harmaan talouden haittojen kitkemiseksi. Tarkastuksilla saatavaa tietoa on tarkoituksena käyttää muun muassa verottajan riskianalyysitoiminnassa kansainvälisten epäasianmukaisten veronvälttämistoimien havaitsemiseksi. Valtiovarainvaliokunta piti mietinnössään VaVM 20/2011 vp – HE 118/2011 vp tavoiteltavana, että tietojenvaihto saadaan avoimuuden lisääntyessä aikanaan automaattiseksi.

Uusi avaus kiinnijäämisriskin lisäämiseksi on veronumerolaki (1231/2011) eli laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä. (HE 58/2011 vp) Veronumerolaki sisältää säännökset Verohallinnon ylläpitämästä rakennusalan veronumerorekisteristä ja yleisen tietoverkon avulla käytettävästä palvelusta, josta jokainen voisi tarkistaa, onko palvelun käyttäjän yksilöimä henkilö ja veronumero merkitty veronumerorekisteriin. Työturvallisuuslain mukaan yhteisellä rakennustyömaalla työskenteleville henkilöille pakollisessa kuvallisessa tunnistekortissa tulee aikaisemmin edellytettyjen tietojen lisäksi olla rakennusalan veronumerorekisteriin merkitty veronumero.

Toisaalta lakiesityksessä korostettiin, että veronumeron käyttöönotto ei yksin mahdollista tehokasta valvontaa. (HE 58/2011 vp) Tarkoituksena onkin lisäksi hallituksen ohjelman mukaisesti ottaa rakennustyömailla käyttöön työntekijöitä ja rakennusurakoita koskeva ilmoittamismenettely, joka on nykyisin vapaaehtoisena käytössä osassa lähinnä rakennusteollisuuden työnantajajärjestön jäsenyrityksistä. Tarkoituksena on, että työmaan pää toteuttaja ilmoittaisi Verohallinnolle kuukausittain verovalvontaa varten tarpeelliset tiedot työmaalla työskentelevistä työntekijöistä. Rakentamispalvelujen tilaajalla olisi velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle verovalvontaa tarpeelliset alihankkijaa ja tilaajan alihankkijalle maksamia maksuja koskevat tiedot.

Seuraamukset ovat monenkirjava kokonaisuus

Tässä yhteydessä puhutaan seuraamuksista tai sanktioista, jotta keskustelu ei typisty pelkästään rangaistuksiin. Tosin edellä jo tuotiin esille, ettei harmaata taloutta määritellä siitä käsin, että se kattaisi ainoastaan kriminalisoituja tekoja. Esimerkiksi tietyt laiminlyönnit on saatettu sanktioida vain hallinnollisin maksuseuraamuksin. Toisaalta vaikka rangaistuksia sovellettaisiinkin tiettyihin tekoihin tai laiminlyönteihin, niiden ohella sovellettavaksi voi tulla hyvin monenlaisia muita seuraamuksia, kuten liiketoimintakielto tai anniskeluluvan peruuttaminen, joissa ei ole siis kysymys rangaistuksesta. Lisäksi on aiheellista panna merkille, etteivät seuraamukset sellaisenaan ole avainasemassa, vaan huomioon on otettava myös se, minkälaiset seikat vaikuttavat kulloinkin tuomittavan sanktion suuruuteen.

Hallinnolliset seuraamusmaksut muodostavat oman kokonaisuutensa seuraamuksia, jotka osaltaan pidättelevät – tai ne on ainakin tarkoitettu pidättelemään – harmaan talouden laajenemista. Esimerkiksi tilaajavastuulakia on vastikään muutettu siten, että rakentamistoiminnassa määrätään korotettu laiminlyöntimaksu silloin, kun tilaaja tekee sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai tietoisena siitä, että sopimuskumppani ei tule noudattamaan lakia. Kyseessä ovat sellaiset yritykset tai toimijat, joiden voidaan olettaa toimivan vähintäänkin harmaan talouden piirissä. (HE 18/2012 vp) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä TyVM 3/2012 vp – HE 18/2012 vp puolestaan korostettiin, että laiminlyöntimaksun suuruus tulee mitoittaa niin, että se on vaikutuksiltaan tehokas ja oikeassa suhteessa laiminlyönnin merkittävyyteen ja sopimuksen solmimisella tavoiteltuun taloudelliseen etuun. Korotettu laiminlyöntimaksu on vähintään 16 000 euroa ja enintään 50 000 euroa. Muutoin laiminlyöntimaksu on enintään 16 000 euroa. Eräs maininnan arvoinen näkökohta on se, etteivät sanktionluonteiset maksuseuraamukset, kuten juuri laiminlyöntimaksu, ole vähennyskelpoisia elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n 5 kohdan (1134/2005) mukaan.

Liiketoimintakiellosta säädetään liiketoimintakiellosta annetussa laissa (1059/1986). Lain tarkoitus liittyy sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estämiseen sekä liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseen. Lain 2 §:n mukaan liiketoimintakielloon voidaan määrätä 1) yksityinen elinkeinonharjoittaja, jonka harjoittamasta liiketoiminnasta on kirjanpitolaissa (655/1973) säädetty kirjanpitovelvollisuus; 2) avoimen yhtiön yhtiömies, kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies ja eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän henkilöjäsen; sekä 3) se, joka on yhteisön hallituksen jäsenenä tai toimitusjohtajana taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa, samoin kuin se, joka tosiasiallisesti johtaa yhteisön tai säätiön taikka ulkomaisen sivuliikkeen toimintaa taikka hoitaa sen hallintoa. Liiketoimintakielloon voidaan määrätä vähintään kolmeksi ja enintään seitsemäksi vuodeksi.

Keskeinen rajanveto-ongelma muodostuu siitä, onko liiketoimintakielloa ylipäänsä tuomittava. Tässä voidaan viitata korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO:2004:131 (ään.). Lähtökohtana oli se, että henkilön syyksi oli luettu törkeä veropetos. Oikeuskäytännössä on lähdetty siitä, että liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä arvioitaessa näin vakavaa rikollista menettelyä ei voida pitää vähäisenä (KKO:2002:118). Kun henkilön syyksi lisäksi oli luettu kirjanpitorikos, korkein oikeus katsoi, ettei menettelyä voitu pitää vähäisenä. Toisaalta ratkaisevaan asemaan nousi se, oliko henkilön toimintaa kokonaisuutena arvioiden pidettävä julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena. Hallituksen esityksen HE 198/1996 vp mukaan liiketoimintakiellon määräämistä koskevassa harkinnassa tulee rangaistavan menettelyn ohella ottaa huomioon myös se, kuinka asianmukaisesti liiketoimintaa on muutoin harjoitettu. Korkeimman oikeuden enemmistö viittasikin siihen, että henkilö oli harjoittanut liiketoimintaa pitkään samalla alalla ja samassa liikkeessä syyllistymättä liiketoiminnassaan aiemmin rangaistavaan menettelyyn. Henkilön menettelylleen ilmoittama syy oli ollut luonteeltaan tilapäinen. Lisäksi hän oli teon tultua ilmi korjannut liikkeensä kirjanpidon lain vaatimusten mukaiseksi ja korvannut veronsaajalle aiheuttamansa

vahingot. Korkein oikeus katsoikin kokonaisarvioinnin pohjalta, ettei liiketoimintakieltä tullut määrätä.

Oman lukunsa seuraamuksia muodostaa se, että henkilö katsotaan sopimattomaksi harmaan talouden toimiensa takia yrityksen johtotehtäviin. Esimerkiksi sijoitusrahastolain mukaan sopimattomuutta voivat osoittaa henkilön kytkökset harmaan talouden tai talousrikollisuuden tapahtumiin. Vastaavalla tavalla säädetään maksulaitoslaissa, luottolaitostoinnista annetussa laissa, laissa kaupankäynnistä rahoitusvälineillä, sijoituspalvelulaissa sekä laissa arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoinnista. (ks. myös HE 32/2012 vp)

Vaikka edellä on käsitelty esimerkkejä muista kuin kriminalisoinneista, ei rangaistuksiakaan pidä unohtaa harmaan talouden torjunnassa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta edellytti mietinnössään TrVM 9/2010 vp – M 8/2010 vp, että törkeistä vero- ja muista talousrikoksista tuomittavien rangaistusten enimmäismäärää korotettaisiin neljästä kuuteen vuoteen vankeutta. Tätä perusteltiin muun muassa talousrikosten avulla saadulla suurella rahallisella hyödyllä ja pienellä kiinnijäämisriskillä. Lievät rangaistukset ovat myös houkutelleet erityisesti järjestäytyntä rikollisuutta harmaan talouden toimintaketjuihin.

Harmaassa taloudessa toimimisen tuottoonkin voidaan vaikuttaa

Keskeinen keino vaikuttaa harmaan talouden tuottoon ja siten kannustimeen siirtyä harmaan talouden puolelle on luonnollisesti se, kuinka korkeaksi verotaso viritetään. Tämä on noussut esille aika ajoin varsinkin valmisteveroista säädetäessä. Esimerkiksi makeisveroa säädetäessä ja korotettaessa korostui huoli harmaan talouden ilmiöistä ja kasvavasta matkustajatuonnista (VaVM 14/2011 vp – HE 55/2011 vp). Vastavalla tavalla tupakka- ja alkoholiveron korotusten on pelätty johtavan tupakka- ja alkoholituotteiden harmaatuontiin tai salakuljetukseen (HE 54/2011 vp ja HE 94/2011 vp). Verotason korkeus liittyy elimellisesti myös haitalliseen verokilpailuun. Toisin sanoen tuotannontekijät yms.

siirtyvät lievemmän verokohtelun maihin, jos kansallisella tasolla esimerkiksi henkilö- tai yritysverotusta kiristetään tuntuvasti. Lisäksi korkeat verokannat kannustavat aikaisempaa enemmän aggressiiviseen verosuunnitteluun. Toisaalta vastavetona tälle on se, että veropohjat pyritään pitämään mahdollisimman laveina ja verokannat sillä tavoin mahdollisimman matalina (OECD 2010).

Tuottoon ei voida vaikuttaa ainoastaan sillä, mille tasolle veroaste yleisesti viritetään, vaan myös kohdennetuilla veronhuojennuksilla eli verotuilla. Ehkäpä tunnetuin tällaisista verotuista Suomessa on kotitalousvähennys. Tuloverolain 127 a §:n 1 momentin mukaan:

”Verovelvollinen saa vähentää verosta osan käyttämässään asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa tehdystä työstä maksamistaan määristä (kotitalousvähennys). Vähennykseen oikeuttaa tavanomainen kotitalous-, hoiva- tai hoitotyö sekä asunnon tai vapaa-ajan asunnon kunnossapito- tai perusparannustyö. Vähennys on enintään 2 000 euroa vuodessa, ja se myönnetään vain siltä osin kuin 127 b §:ssä tarkoitettu vähennettävä osa kustannuksista ylittää 100 euroa. (1515/2011)”

Tuloverolain 127 b §:n 2 kohdan mukaan verovelvollinen saa vähentää ”kotitalousvähennykseen oikeuttavasta työstä enakkoperintälain (1118/1996) 25 §:ssä tarkoitettulle enakkoperintärekisteriin merkitylle tuloveron alaista toimintaa harjoittavalle maksetusta työkorvauksesta 45 prosenttia (1515/2011).” Mainitut lain muutokset ovat tulleet voimaan 1.1.2012. (HE 50/2011 vp) Ennen tätä ajankohtaa kotitalousvähennyksen enimmäismäärä oli 3 000 euroa vuodessa ja vähennyksen peruste oli työkorvauksesta 60 prosenttia. Kotitalousvähennyksen määrää on siis kokonaisuutena leikattu olennaisesti, mikä on ristiriitaista siinä mielessä, että pääministeri Jyrki Kataisen ohjelmassa todettiin nimenomaisesti seuraavaa: ”Verojärjestelmän uudistamisessa kotitalousvähennys on esimerkki toimesta, joka on vähentänyt harmaata taloutta.”

Kotitalousvähennys ei ole ainut harmaan talouden torjunnalla motivoitu verotuki, joka on päätynyt vastikään leikkuriin. Vuoden

2007 alussa voimaan tulleen määräaikaisen arvonlisäveroalennuksen kohteena olivat parturi- ja kampaamopalvelut sekä pienet korjauspalvelut, kuten polkupyörien, kenkien ja nahkatavaroiden korjauspalvelut. Kokeilun tarkoituksena oli selvittää, minkälainen vaikutus kohdennetulla arvonlisäveron alennuksella oli paitsi työllisyyteen myös harmaaseen talouteen. Toisaalta komission mukaan kokeilu ei olisi osoittanut, että verokannan alentaminen olisi vaikuttanut työllisyyttä edistävästi tai harmaata taloutta vähentävästi. Eräät kokeiluun osallistuneet jäsenvaltiot olivat tosin omissa selvityksissään päätyneet erilaisiin johtopäätöksiin kuin komissio. Joka tapauksessa Suomessa päädyttiin määräaikaiseen kokeiluun viitaten muun muassa harmaata taloutta mahdollisesti lieventäviin vaikutuksiin. (HE 119/2006 vp)

Kohdennettuihin veronhuojennuksiin nähden päinvastaisesta toimesta on ollut kysymys hallituksen esityksessä HE 42/2012 vp, jolla uudistettiin 1.10.2012 alkaen lakia työttömyysetuuksien rahoituksesta muun muassa siten, että työttömyysvakuutusmaksu on määrättävissä arvioimalla. Työttömyysvakuutusrahasto voi määrätä työttömyysvakuutusmaksun arvioimalla, jos työnantaja ei ole ilmoittanut palkkasummaa tai jos työnantajan ilmoittama palkkasumma on liian pieni käytettäessä laskentaperusteena työttömyysvakuutusrahaston saamia ja sen käytössä olevia muita, työnantajan palkanmaksuja ja muuta toimintaa koskevia tietoja. Tarkoituksena on nimenomaan estää, ettei maksuvelvollinen voi välttyä työttömyysvakuutusmaksulta jättämällä antamatta palkkasummailmoituksen tai antamalla virheellisen palkkasummailmoituksen. Työttömyysvakuutusrahasto voi saada tietoja esimerkiksi Harmaan talouden selvitysyksikön laatimasta velvoitteidenhoitoselvityksestä. Tämä tapaus osoittaa samalla osaltaan sitä, kuinka erilaiset keinot harmaan talouden torjumiseksi nivoutuvat toisiinsa, ja taloustieteellinen jaottelu kiinnijäämisriskiin, seuraamusten ankaruuteen sekä tuoton suuruuteen on pitkälti yksinkertaistettu.

Rakennustoimialalla on puolestaan havaittu, että harmaan talouden yrityksissä käytetään yleisesti vääränsisältöisiä laskuja eli tekaistuja kuitteja, jolloin hyödynnetään aiheettomia arvonlisäverovähennyksiä. Ammattimaisessa rakentamisessa harmaa talous liitetään usein pitkiin

aliurakointiketjuihin. Pitkissä aliurakointiketjuissa on mahdollista, että aliurakoitsija jättää arvonlisäverot maksamatta, vaikka pääurakoitsija vähentää aliurakoitsijan laskuttamat arvonlisäverot omassa arvonlisäverotuksessaan. Osa arvonlisäverosta jää siten valtiolle maksamatta. Nämä seikat olivat vahvasti sen taustalla, että rakennustoimialalle päädyttiin säättämään käännetty arvonlisäverovelvollisuus. Lain tarkoituksena on ehkäistä sellaista veronkiertoa aliurakointiketjussa, jossa ostaja vähentää arvonlisäveron, jonka myyjä jättää maksamatta valtiolle. Tavoitteena on näin pienentää aliurakoitsijoiden epärehellisydestä johtuvaa arvonlisäveromenetystä sekä parantaa rehellisten ja epärehellisten verovelvollisten välistä kilpailutilannetta rakennusallalla. (HE 41/2010 vp)

Yksi kipukohta on harmaan talouden torjuntaa koskevan sääntelyn aiheuttama hallinnollinen taakka. Esimerkiksi tilaajavastuulain mukaisesta selvityselvöllisyydestä aiheutuu yrityksille vuositasolla noin 1 170 euron suuruinen hallinnollinen kustannus (HE 18/2012 vp). Verokortin käyttöönottoa koskevat muutokset ovat puolestaan lisänneet rakennusallalla toimivien noin 48 000 yrityksen hallinnollisia kustannuksia. Niitä on aiheutunut tunnistekorttien uusimisesta, veronumeroiden oikeellisuuden tarkistamisesta sekä käsiteltävän tietosisällön laajenemisesta. (HE 58/2011 vp) Käännetyssä arvonlisäverotuksessa varsinaisten rakennusyritysten hallintokulujen lisäyksen arvioitiin 30 miljoonaa euroa. Luku perustui rakennusyritysten antamiin arvioihin yritysten kustannusten kasvusta ja Tilastokeskuksen antamaan selvitykseen yritysten jakautumisesta suuruusluokkiin liikevaihdon mukaan. (HE 41/2010 vp) Hallinnollista taakkaa ja yleisemmin hallinnollisia kustannuksia aiheuttaa se, että harmaan talouden torjunta levittäytyy laajaksi vyyhdeksi erilaista ja osittain monimutkaista lainsäädäntöä.

Päätteeksi

Seuraavaan on koottu eräitä keskeisiä huomioita harmaan talouden torjuntaan liittyen. Ensinnäkin harmaa talous muodostaa monenkir-

javan ja monimutkaisen vyyhdin erilaisia toimenpiteitä. Näin ollen myös harmaan talouden torjunnassa ei pystytä etenemään pitkälle kovinkaan yksinkertaisella keinoarsenaalilla, vaan tarvitaan laaja toimenpidevalikoima. Tämä tosiasia onkin Suomessa havaittu varsin hyvin. Keinovalikoiman laajuutta kuvastaa käsillä olevassa artikkelissa erityisesti se, etteivät edellä mainitut keinot muodosta kuin jäävuoren huipun kaikista käytettävistä ja käytettävissä olevista torjuntakeinoista.

Toiseksi harmaaseen talouteen sisältyvät toimet muuttavat jatkuvasti muotoaan, joten myös keinovalikoimaa on tarkistettava säännönmukaisesti. Tässä mielessä erittäin tärkeässä asemassa on torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseuranta, jotta osataan arvioida keinojen osumatarkkuutta ja tarkistamisen tarvetta. Tehtävää ei toisaalta helpota lainkaan harmaan talouden luonne ja sen jatkuva kansainvälistyminen. Tätä taustaa vasten ”Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelma vuosille 2012 – 2015” ei ole viimeinen eikä sen myöskään pidä olla viimeinen torjuntaohjelma harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa.

Kolmanneksi harmaan talouden torjunnassa on painotettava kustannustehokkuutta. Näin ollen torjuntakeinoja valittaessa ei voida loputtomiin painottaa kiinnijäämisriskin kasvattamista, vaan aikaisempaa enemmän huomiota on kiinnitettävä sanktioiden ankaruuteen. Rikostaloustieteelliset tutkimustulokset puhuvat selvää kieltään sen puolesta, että ankarammat sanktiot ovat huomattavasti kustannustehokkaampia kuin kiinnijäämisriskiä lisäävät toimet. Toisaalta yksittäisten kiinnijäämisriskiä lisäävien toimenpiteiden kustannustehokkuus vaihtelee olennaisesti. Kustannustehokkuuden näkökulmasta suositeltavana voidaan pitää esimerkiksi viranomaisten välisen tietojenvaihdon pitkälle menevää sallimista.

Neljänneksi ja edelliseen liittyen on korostettava myös elinkeinoelämän hallinnollisen taakkaa. Painotettaessa harmaan talouden torjunnassa kiinnijäämisriskin lisäämistä kasvatetaan useissa tapauksissa elinkeinoelämän hallinnollista raskautta, siis myös niidenkin, jotka ovat ja olisivat täysin rehellisiä yrityksiä. Tähän sisältyy se paradoksaalinen piirre, että lisääntyvä hallinnollinen taakka saattaa osaltaan johdattaa

yrityksiä harmaan talouden puolelle, ei suinkaan sieltä pois. Sitä vastoin ankarammat sanktiot kohdistuisivat ensisijaisesti vain niihin, jotka ovat syyllistyneet laiminlyönteihin eikä hallinnollisen taakan lisäys olisi vastaavalla tavalla allokoituva kuin kiinnijäämisriskiä korotettaessa.

Kiinnijäämisriskin ja ankarampien sanktioiden ohella ei torjuntakeinojen valikoimasta pidä sulkea pois muitakaan keinoja. Esimerkiksi veropolitiikassa on tältä osin viitattu kysymykseen verotuksen painopisteestä. Toisaalta kapea-alaisemmatkin veropoliittiset toimet, erityisesti kohdennetut veronhuojennukset, voivat tietyissä olosuhteissa puoltaa paikkaansa. Tältä osin on kuitenkin aiheellista edellyttää huolellista ennakollista vaikutusarviointia keinojen vaikuttavuudesta muun muassa, koska muutoin kaikki etujärjestöt ovat vaatimassa suosiollista verokohtelua harmaan talouden torjuntaan vedoten. Ennakkoarvioinnin ohella empiirinen evidenssi eli jälkiseuranta kohdennettujen veronhuojennusten vaikuttavuudesta on keskeisessä asemassa.

Lähteet

- Becker, Gary S. (1968) Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 169–217.
- HE 336/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi verotuslain, ennakkoperintälain, arvonlisäverolain ja verohallintolain sivullisen tiedonantovelvollisuutta ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösten muuttamisesta.
- HE 119/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain 85 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 41/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain muuttamisesta ja arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 122/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2011 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden verolakien muuttamisesta.
- HE 163/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 39/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.

- HE 50/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2012 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden verotusta koskevien lakien muuttamisesta.
- HE 54/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta.
- HE 58/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 94/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain 1 §:n ja liitteen muuttamisesta.
- HE 118/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Bahrainin kanssa veroasioita koskevista tiedoista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 18/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tilaajan selvityselvällisyydestä ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta.
- HE 32/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 42/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.
- Kanniainen, Vesa & Määttä, Kalle & Timonen, Pekka (1996) Oikeustaloustiede. Johdantoa lähestymistapoihin ja käsitteisiin. Teoksessa Kanniainen, Vesa & Määttä, Kalle (toim.). *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen*. Tampere, 11–45.
- Määttä, Kalle (1998) Näkökulmia rikostaloustieteeseen. Teoksessa Kanniainen, Vesa & Määttä, Kalle (toim.). *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 2*. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki, 113–135.
- Määttä, Kalle (2006) Oikeustaloustieteen perusteet. Edita. Helsinki.
- OECD (2010) *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*. OECD Tax Policy Studies No. 19. OECD.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2012 vp. PeVL 11/2012 vp – HE 18/2012 vp. Hallituksen esitys laeiksi tilaajan selvityselvällisyydestä ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta.
- Pyle, David J. (1989) Economics of Crime in Britain. *Economic Affairs*, 6–9.
- Stigler, George J. (1970) The Optimum Enforcement of Laws. *Journal of Political Economy*, 526–536.
- Tarkastusvaliokunnan mietintö 9/2010 vp. TrVM 9/2010 vp – M 8/2010 vp. Harmaan talouden katvealueet. (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous)

- Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö 3/2012 vp. TyVM 3/2012 vp – HE 18/2012 vp.
- Hallituksen esitys laeiksi tilaajan selvityselvällisyydestä ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta.
- Valtioneuvoston kanslia. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011.
- Valtiovarainvaliokunnan mietintö 14/2011 vp. VaVM 14/2011 vp – HE 55/2011 vp. Hallituksen esitys laiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain 3 §:n ja liitteen muuttamisesta
- Valtiovarainvaliokunnan mietintö 20/2011 vp. VaVM 20/2011 vp – HE 118/2011 vp. Hallituksen esitys Bahrainin kanssa veroasioita koskevista tiedoista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

9. Finanssivalvonta säännösten noudattajan näkökulmasta OP-Pohjola-ryhmässä

Tiina Sahamies

Johdanto

Tämän kirjoituksen tavoitteena on käsitellä finanssivalvontaa OP-Pohjolaryhmän kannalta. OP-Pohjola-ryhmä eli osuuspankkien yhteenliittymä on Suomen suurin finanssiryhmä. Se on ainutlaatuinen, erityislainsäädännöllä säännelty taloudellinen kokonaisuus. Se ei muodosta kirjanpitoaissa tarkoitettua konsernia. Yhteenliittymän keskusyhteisön on kuitenkin laadittava yhteenliittymän yhdistelty tilinpäätös. Jäsenpankkien taloudellinen asema tulee jäljempänä esitetyin tavoin valvotuksi kukin erikseen, mutta myös osana yhteenliittymää. Koska osuuspankkien taloudellista asemaa valvotaan ryhmän yhdisteltyjen lukujen perustella, yksittäiset jäsenluottolaitokset saattavat keskusyhteisön luvalla tilapäisesti alittaa vakavaraisuusrajan ja niillä yksittäin voi olla myös keskusyhteisön valvonnan alaisina harkinnanvaraista joustoa asiakasriskejä koskeviin rajoituksiin.

Osuuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisö on nimeltään OP-Pohjola osk. Se on osuuskunta, jonka jäseniä ovat yhteenliittymään kuuluvat talletuspankit ja muut luottolaitokset. Vaikka jäsenpankit omistavat keskusyhteisönsä, eikä päinvastoin, keskusyhteisö on oikeutettu ohjaamaan ja velvollinen valvomaan jäsenluottolaitoksia.

Keskusyhteisö valvoo ja ohjaa ryhmän liiketoimintaa ryhmän yhteisen strategian mukaisesti siten, että liiketoiminta on kannattavaa ja riskit hallittuja. Keskusyhteisöä johtaa johtokunta, jonka puheenjohtaja ja toimitusjohtaja on myös yhteenliittymän pääjohtaja. Pääjohtaja on vuodesta 2007 ollut vuorineuvos Reijo Karhinen.

Keskusyhteisö toimii jakautuneena siten, että OP-Palvelut Oy tuottaa jäsenpankeille keskitetysti palveluita, kun OP-Pohjola osk vastaa ryhmäohjauksesta ja valvonnasta. OP-Pohjola osk:n tytäryhtiöitä ovat muun muassa: Pohjola Pankki Oyj, OP-Palvelut Oy, Helsingin OP Pankki Oyj, OP-Henkivakuutus Oy, OP-Asuntoluottopankki Oyj, OP-Kotipankki Oyj sekä OP-Eläkekassat ja OP-Eläkesäätiö.

OP-Pohjola osk:n jäsenosuuspankit ovat itsenäisiä, paikallisia, osuuskuntamuotoisia, vähittäispankkitoimintaa harjoittavia pankkeja, joita on noin 200. Lukumäärä on ollut viime vuosina vähenemässä osuuspankkien keskinäisten fuusioiden johdosta. Osuuspankin hallinto henkilöstön valitsevat jäsenosuuden omistavat jäsenet, jotka ovat pääosin yksityishenkilöitä. Suuremmissa osuuspankeissa jäsenet valitsevat neljän vuoden toimikaudeksi edustajiston, pienemmissä ylin päätösvalta ja muun muassa hallinnon valinta tapahtuu osuuskuntalain mukaisessa osuuskunnan kokouksessa.

Osuuspankit ovat hyvin erikokoisia: suurimman osuuspankin tase on noin 2,5 miljardia euroa, kun taas pienimpien osuuspankkien taseiden loppusumma 10 miljoonan euron vaiheilla. Henkilökuntamäärä vaihtelee pankeittain, pienimmän muutamasta hengestä suurimman yli 300 henkeen ja jäsenmäärä kolmesta sadasta 80.000:een. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että valvonta ja säännösten noudattamisen varmistaminen ovat käytännön työssä eri lailla organisoituja eri osuuspankeissa.

OP-Pohjola-ryhmään kuuluu edellä kuvatun osuuspankkien yhteenliittymän lisäksi muita yrityksiä, joista merkittävimpiä ovat vakuutusyhtiöt, suurimpana Pohjola Pankki Oyj:n tytäryhtiö, vahinkovakuutusyhtiö Pohjola Vakuutus Oy. Vakuutusyhtiöiden kanssa yhteenliittymä muodostaa rahoitus- ja vakuutusryhmittymän.

Tämän artikkelin rakenne on seuraavanlainen. Seuraavassa luvussa kuvataan Osuuspankin sääntelyn ja valvonnan historiallista kehitystä. Tämän jälkeen kartoitetaan OP-Pohjola-ryhmän sääntely-ympäristöä ja säännöksiä sekä vakavaraisuussääntelyn vaikutuksia suomalaiseen pankkiin. Sitten siirrytään analysoimaan sääntelyn ja valvonnan vaikutuksia yksittäiseen paikalliseen osuuspankkiin. Artikkelin loppuosassa tarkastellaan pankin tilintarkastukseen kohdistuvia finanssisääntelyn vaikutuksia.

Osuuspankin sääntelyn ja valvonnan kehittymisestä

Osuuspankkien nykyinen yhteenliittymä ja sen organisointi juontaa juurensa 110 vuoden päähän: Vuonna 1902 perustettiin Osuuskassojen Keskusrahasto Osakeyhtiö, jonka tehtävä oli avustaa osuuskuntamuotoisten osuuskassojen perustamista. Osuuskassatoiminta lähti liikkeelle maaseudulta, jossa oli suuria vaikeuksia saada riittävän peruskoulutuksen saaneita henkilöitä kassojen hallintoon ja kirjanpitäjiksi. Näissä oloissa kassojen tarkastajilla oli ratkaiseva merkitys osuuskassatoiminnan olemassaololle ja laajenemiselle. 1920-luvun alkupuolella osuuskassojen tarkastus tuli valtioneuvoston määräämän valvonnan alaiseksi. (Kuusterä 2002, 129–130).

Vuonna 1928 muodostettiin Osuuskassojen Keskusliitto, jolle siirtyi esimerkiksi osuuskassojen valvonta ja tarkastus (Kuusterä 2002, 49). Tällöin osuuskassojen määrä oli suurimmillaan, yli 1400 (Kuusterä 2002, 417). Sotien jälkeisinä Suomen jälleenrakentamisen ja kaupungistumisen vuosina osuuskassojen asuntorahoitus ja sen jälkeen yritysrahoitus lähtivät kovaan kasvuun (Kuusterä 2002, 357–359).

Vuonna 1987 perustettiin OP-Rahastoyhtiö ja ensimmäiset ryhmän sijoitusrahastot. Näin pankkitoiminta saavutti nykyiset päätoimialansa: otto- ja antolainauksen sekä varallisuudenhoidon ja sijoitusneuvonnan. 2000-luvulla kehitys johti vakuutustoiminnan kautta finanssitavarataloon, kun vuonna 2005 OP-ryhmästä tuli Pohjola-ryhmän pääomistaja.

Haasteet toimintaa koskevan sääntelyn hallitsemiselle ryhmän ensimmäisen sadan vuoden aikana kasvoivat huomasti. 1990-luvun loppupuolella aikaan saatu osuuspankkien yhteenliittymää koskeva laki ja itse yhteenliittymä synnyttiin erityisesti osuuspankkien mahdollisesti tulevien hallitsemattomien riskien ja vahinkojen syntymisen estämiseksi.

Alkuaikojen ryhmätasoisien valvonnan painopistealueesta, osuuspankkien toiminnan ja talouden valvonnan painopiste siirrettiin ensin lainmukaisuuden valvontaan ja, 1980-luvun jälkipuoliskolta lähtien, rahoitusjärjestelmän deregulaation johdosta kasvavien riskien valvontaan. (Kuusterä 2002, 78 ja 156)

Sittemmin yhteenliittymästä on tullut olennainen osa osuuspankkien sisäistä valvontajärjestelmää. Tänä päivänä valvotaan muun muassa eri riskilajeja ja niiden keskinäistä suhdetta. Valvottavat riskit jaetaan kolmeen luokkaan: luottoriskit, operatiiviset ja compliance-riskit sekä markkinariskit.

Sisäinen valvonta on voimakkaan kehittämisen kohteena edelleen. Sisäistä valvontaa toteutetaan ryhmätasoisesti, mutta se on myös kunkin osuuspankin omaa, jokaisella organisaatiotasolla toteutettavaa toiminnan säännösten ja tavoitteiden mukaisuuden valvontaa, joka sisältää esimiesvalvonnan. Jokaisella osuuspankilla on myös nimetty compliance officer. Sisäinen tarkastus puolestaan hoidetaan joko pankin henkilökuntaan kuuluvan, suoraan toimitusjohtajalle raportoivan sisäisen tarkastajan taikka keskusyhteisöltä tai suurelta osuuspankilta ostetun tarkastuspalvelun kautta. Jatkossa osuuspankkien sisäinen tarkastus tullaan keskittämään keskusyhteisöön.

Yhteenliittymää ja myös yksittäisiä osuuspankkeja valvoo kansallinen valvontaviranomainen, Finanssivalvonta. Keskusyhteisö raportoi säännöllisesti Finanssivalvonnalle, joka tekee tarkastuskäyntejä myös yksittäisiin pankkeihin. Oman osansa valvomisesta suorittavat pankin ja yhteenliittymän tilintarkastajat sekä verohallinto: verotarkastuksetkin ovat osa pankin valvontaa.

Sääntely-ympäristö ja säännöstulva

Finanssialan valvonnan tehtävä on varmistaa, että alan toimijat noudattavat kaikkia niitä normeja ja säännöksiä, jotka niitä koskevat. Säännöksillä puolestaan pyritään toisaalta turvaamaan elinkeinoelämän ja muun taloudellisen toiminnan peruskivenä oleva rahoitusjärjestelmä ja sen toimijoiden elinkelpoisuus, toisaalta varmistamaan niiden toiminnan lainmukaisuus, oikeellisuus ja kohtuullisuus.

Seuraavassa muodostetaan synteesi osuuspankkia, sen yhteenliittymiä ja OP-Pohjola-ryhmää koskevista laeista, säännöksistä ja suosituksista sekä vakavaraisuussääntelyn vaikutuksista suomalaiseen pankkiin.

Lait

Osuuspankkeja ja sen yhteenliittymää koskevat suoraan seuraavat lait:

Osuuskuntalaki (1488/2001), Uusi osuuskuntalaki (HE 185/12)
voimaan 1.1.2014

Osakeyhtiölaki (624/2006)

Vakuutusyhtiölaki (521/2008)

Laki luottolaitostoiminnasta (121/2007)

Laki talletuspankkien yhteenliittymistä (599 /2010)

Laki osuuspankeista (1504/2001),

Laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta (699/2004)

Muut kansalliset säännökset ja suositukset

OP-Pohjola-ryhmässä noudatetaan Finanssivalvonnan standardeja sekä ohjeita ja määräyksiä, pörssiyhtiöissä myös Suomen listayhtiöiden hallintokoodia (2010). Myös kuluttajavalituslautakunnan sekä pankki- ja vakuutuslautakunnan ratkaisut ohjaavat suosituksina käytännössä toimintaa.

Finanssiryhmän omat säännökset

OP-Pohjola-ryhmällä on aiemmin mainittujen listayhtiöiden hallintokoodia mukailevat, omat hyvän hallinnon (Corporate Governance) hallinnointiperiaatteet. Myös osuuspankeilla ja pankkien muodostamilla, maakunnallisilla OP-liitoilla on omat hyvän hallinnon suosituksensa. Ne koskevat muun muassa pankin hallintoelimiä ja niiden kokoonpanoa, palkitsemista, sisäistä valvontaa, riskien hallintaa, sisäistä tarkastusta sekä tiedottamista.

Finanssivalvonnan kansainvälisyys

Suomen finanssisektoria koskeva sääntely ja valvonta eivät ole enää vain kansallista, vaan yhä enemmän myös kansainvälistä, erityisesti EU-pohjaista. Kansainvälinen finanssikriisi paljasti heikkouksia finanssisääntelyssä, toiminnan valvonnassa sekä pankkien riskienhallinnassa ympäri maailman. Tästä johtuen EU:ssa käynnistettiin mittavia sääntelyhankkeita puutteiden korjaamiseksi ja ongelmien ratkaisemiseksi sekä EU:ssa että globaalisti. EU-valvojien tavoitteena on sijoittajien, tallettajien ja markkinaosapuolten luottamuksen palauttaminen finanssisektoriin sekä pankkien luotonantokyvyn turvaaminen (Finanssivalvonta, Vesala 2012, 24).

EU:n finanssisektorin merkittävimmät riskit, joita valtioiden velkaongelmat ja reaali talouden taantuma ovat huomattavasti kasvattaneet, ovat Finanssivalvonnan mukaan seuraavat:

- Pankkien luottosalkun laatu eli taseriskit
- Jatkuvat pankkien jälleenrahoituksen ongelmat ja vaikeudet hankkia uutta osakepääomaa markkinoilta
- Kannattavuuden alentuminen ja kannattavuuspotentiaalin heikkeneminen toimintaympäristön heikkenemisen ja sääntelyn vuoksi
- Arvopaperimarkkinoiden hermostuneisuuden vuoksi kasvaneet sijoitusriskit (Finanssivalvonta, lehdistötiedote 12.9.2012, 2)

Vakavaraisuusääntelyn vaikutukset suomalaiseen pankkiin

G20-maiden sopima kansainvälinen yhteistyö finanssisektorin järjestelmäriskien, vakavaraisuuden, riskienhallinnan ja kriisinhallinnan alalla vaikuttavat Baselin komitean ja EU:n sääntelyn kautta suomalaisiin pankkeihin kahta kautta: suomalaisten pankkien sääntely on osin suoraan, osin kansallisen implementoinnin kautta sitovaa ja toisaalta suomalaisia pankkeja valvova viranomaisen tulee osallistumaan EU:n yhteiseen valvontajärjestelmään.

Pääjohtaja Karhinen lausuu osavuositarkastuksessa seuraavaa:

”Elämme historiallista muutosta. Lähivuodet muodostavat finanssialalla epäjatkuvuuskohdan. Joudumme sopeutumaan yhä vaikeammin hallittavaan sääntely-ympäristöön. Vastaavaa lisääntyvän sääntelyn ja uusien verojen yhtäaikaista vaikutusta emme ole ennen kokeneet.

Nykyisen vakavaraisuustasomme ylläpitäminen vaatii jatkossa parempaa tulosta. Osuustoimintataustaiselle finanssiryhmälle tulos on ainoa keino ylläpitää ja kerryttää vakavaraisuutta.” (OP-Pohjola-ryhmä, osavuositarkastus Q3/2012, 3).

OP-Pohjola-ryhmän riskinkantokyvyllä on asetettu ryhmän strategiassa kaksi riskirajamittaria: rahoitus- ja vakuutusryhmittymän valvonnasta annetun nk. Rava-lain mukainen vakavaraisuus sekä omien varojen ja taloudellisen pääoman suhde (OP-Pohjola toimintakertomus 2011). Taloudellisen pääoman vaade on pankkiryhmän oma arvio siitä pääoman määrästä, joka riittää kattamaan poikkeuksellisenkin harvinaiset ja suuret tappiot. Finanssivalvonnan standardin mukainen pankin omien varojen vähimmäismäärä on oltava tällä hetkellä 8%, joka lasketaan taseen omien varojen suhteena taseen riskipainotettuihin eriin. Riskipainotus toteutetaan siten, että yksittäisen saamisen euromäärä painotetaan sen mukaan, onko saaminen yksityis- vai yrityssektorilta ja minkä tyyppinen (luotto)tappion todennäköisyys siinä laskennal-

lisesti on. Rahoitustoiminnan riskipitoisuus yhdessä volyymin kanssa määrittävät siten pankilta vaadittavan oman pääoman määrän. Omaa pääomaa puolestaan kasvatetaan luonnollisesti tuloksella

Finanssialan sääntelyn kiristäminen ja pankeille asetetut tiukentuvat vakavaraisuusvaatimukset, kustannusten nousu sekä varautuminen uusiin veronluonteisiin kustannuksiin, kuten pankki- ja rahoitusmarkkinaveroon, asettavat suuren haasteen pankkien tuloksenteokkyvylle. Pankin liiketoiminnan tulos puolestaan syntyy pääosin kahta kautta: korko- ja palkkiotuotoista. Niiden kasvattaminen, eli asiakkailta perittävien korkojen korottaminen, maksettavien korkojen alentaminen ja palvelumaksujen korottaminen ei ole mahdollista – eikä siihen haluta mennä – niin paljon, että se riittäisi varmistamaan riittävän vakavaraisuuden myös tulevaisuudessa.

Tuloksenteokkyvyn turvaamiseksi pankit joutuvat nyt paitsi kasvattamaan korko- ja palkkiotuottojaan, myös tehostamaan toimintaansa. Syyskuussa 2012 julkaistiinkin OP-Pohjolan keskusyhteisökonsernin kaikkia henkilöstöryhmiä koskeva tehostamis- ja uudelleenjärjestelyohjelma, jolla pyritään saamaan 150 miljoonan euron kustannussäästöt vuoden 2015 loppuun mennessä. (OP-Pohjola, osavuositarkastus Q3/2012, 19). Myös yksittäisissä osuuspankeissa säännös merkitsee tiukkaa kulukuria ja tarkkuutta henkilöstömäärässä ja sen painottamisessa eri toimintoihin palvelukysynnän mukaan (esimerkiksi painottaminen kassa- vs. puhelin- ja verkkopalveluihin).

Sääntelyn ja sen valvonnan vaikutuksia yksittäiseen, paikalliseen osuuspankkiin

Jos kohta finanssialan lisääntynyt – ja eritoten kansainvälistynyt – valvonta edellyttää sopeutumista kaikilta pankeilta, muutos koettelee erityisellä tavalla pieniä paikallisia talletuspankkeja ja niiden yhteenliittymiä. Osuuspankkien taloudellinen yhteisvastuu osoittautui välttämättömäksi 1990-luvun pankkikriisissä. Tänä päivänä säännökset edellyttävät paitsi vahvaa yhteenliittymää, myös jokaisen, pienenkin,

osuuspankin taseen hallintaa ja toiminnan tarkistamista kansainvälisten säännösten mukaisesti. Paikallinen pankkitoiminta on toden teolla osa globaaleja rahoitusmarkkinoita. Melkoinen muutos alussa kuvatussa, sadan vuoden takaisesta alkutaipaleesta!

Sääntelyn ja sen valvonnan käytännön vaikutuksista on todettava myös vaikutus kilpailutilanteeseen; siihen vaikuttavat Suomessa EU-säännökset erityisesti silloin, kun osa Suomessa toimivista pankeista jää niiden ulkopuolelle. Tästä esimerkkinä käy rahoitusmarkkinaveroista käyty julkinen keskustelu: pitääkö kaikkien Suomessa toimivien pankkien vai vain niiden, joilla täällä on kotipaikka, maksaa Suomen verolainsäädännön mukaista pankkiveroa.

Erityisen haasteen asettaa vielä se, että uusimmassa EU-sääntelyssä suositetaan asetuksia direktiivien sijaan. Direktiivit pannaan jäsenmaissa täytäntöön kansallisella lainsäädännöllä, mutta asetukset ovat suoraan jäsenvaltioiden oikeusalamaisia sitovia. Vaikutusmahdollisuudet kansallisten erityisolosuhteiden huomioon ottamisesta tämän vuoksi vähenevät ja lisäksi ylikansallisten säännösten tulkintariski kasvaa.

Esimerkkinä ajankohtaisista, laajakantoisista ja samalla yksittäisiä pankkeja ja niiden asiakkaita koskevista EU-säännöshankkeista mainittakoon tärkeimpänä vakavaraisuussääntelyn muutokset eli Basel III:een valmistautuminen. Basel III on vuosina 2013–2019 toteutettava eurooppalaisten luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuus- ja likviditeettiriskisääntelyn uudistus. Lisäksi vaikutukseltaan suuria hankkeita ovat talletussuojajärjestelmän muutokset, arvopaperi- ja asuntoluottolainsäädännön muutokset sekä komission kriisinhallintahanke. Nämä vaikuttavat sekä tuote- että myös asiakasvalintaan.

Kansallisesti implementoituja normistoja ovat Suomessa esimerkiksi kuluttajansuoja- ja tietosuojalainsäädäntö. Nämä on implementoitu varsin tiukkoina suomalaiseen lainsäädäntöön ja niilläkin on merkittävä vaikutus pankkitoimintaan. EU:ssa on lisäksi valmisteilla tietosuoja-asetus, joka voisi astua voimaan vuonna 2016.

Vakavaraisuus, taloudellinen pääoma ja stressitestit

Luottolaitoslain muutos, jolla pantiin kansallisesti täytäntöön eurooppalaisen ”ensimmäisen aallon” muutokset eli Basel II, tuli voimaan 31.12.2010. Tällöin Suomessa astui voimaan 15 uutta aihepiiriin lakia.

Sääntelyn tavoitteena on kannustaa valvottavia kehittämään ja parantamaan riskienhallintajärjestelmiään, liiketoimintamallejaan ja pääomastrategioitaan sekä turvata pääomien riittävyys. Lähtökohta on, että valvottavan omien varojen täytyy kattaa kaikki toimintaan liittyvät olennaiset riskit. Basel II -sääntely laajensi niiden riskien määrää, jotka otetaan huomioon omien varojen minimimäärää laskettaessa. (Fiva, Vakavaraisuusvalvonta – Internet kotisivut)

Uudet säännökset rajoittavat muun muassa sekamuotoisten pääomainstrumenttien lukemista pankin ensisijaisiin omiin varoihin. Säännökset myös toivat luottolaitosvastuut asiakasriskisääntelyn piiriin ja ne edellyttävät suurten asiakasriskien ja pankin palkitsemispolitiikan valvontaa. Myös talletussuojaa nostettiin tämän johdosta ja vuonna 2013 voimaan astuvan lain mukaisen väliaikaisen pankkiveron suuruus tulee perustumaan talletuspankin vakavaraisuuslaskennan mukaisten riskipainotettujen erien määrään. (HE 167/2012)

Vakavaraisuussääntely korostaa valvottavien omaa vastuuta: valvottavan täytyy itse arvioida omat riskinsä sekä niiden kattamiseksi tarvittavien omien varojen määrä. Valvottavalla on oltava Finanssivalvonnan hyväksymät sisäiset menettelyt, jotka mahdollistavat yksittäiseen velalliseen sekä koko salkkuun liittyvän luottoriskin arvioinnin.

Rahoitus- ja vakuutusryhmittymän valvonnasta annettu Rava-laki määrittää OP-Pohjola-ryhmän omien varojen vähimmäisvaateen. Osuuspankin vakavaraisuutta ja riskinkantokykyä on syysystä 2011 lähtien mitattu sisäisten luottoluokitusten (IRBA) -menetelmän avulla. Tässä omaa pääomaa suhteutetaan riskipainotettuihin tase-eriin. IRBA-menetelmän käyttöön ottaminen edellyttää, että valvottavalla on olemassa sisäiset menetelmät ja menettelyt, jotka mahdollistavat sekä yksittäiseen velalliseen sekä koko luottosalkun sisältävän luottoriskin arvioinnin. Finanssivalvonta valvoo ja arvioi jatkuvasti näiden

menetelmien ja pankin käytäntöjen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta. Valvottavan kannalta vaarana on IRBA-luvan peruuttaminen.

Vakuutussektorin Solvenssi II-säännösmuutoksilla pyritään vastaaviin tuloksiin ja yhtenäistämään vakuutussektorin vakavaraisuussäännöksiä. Nykytulkinnan mukaan Solvenssi II kasvattaa pääomavaateita, mutta toisaalta myös omien varojen määrä. (OP-Pohjola osavuosi-katsaus Q3/2012, 8) Omien varojen vaade arvioidaan taloudellisen pääomavaateen mallilla. Taloudellinen pääomavaade on OP-Pohjola-ryhmän oma arvio siitä pääoman määrästä, joka riittää kattamaan poikkeuksellisenkin harvinaiset ja suuret tappiot. (OP-Pohjola toimintakertomus 2011, 11)

Taloudellisen pääomavaateen laskennan lisäksi pankeissa tehdään stressitestauksia. Myös OP-Pohjolassa laaditaan osana liiketoiminnan suunnittelua ja ohjausta erilaisia stressitestejä ja skenaarioanalyyskejä. (OP-Pohjola toimintakertomus 2011, 12) Basel II – valvontakehikko edellyttää säännöllistä stressitestausta osana pankin vakavaraisuusprosessia. Silläkin on haluttu palauttaa luottamusta EU-alueen pankkisektoriin.

Pankin riskinkantokykyä mitataan ja testataan erityisesti ydinvakavaraisuus (Core Tier 1) -suhteen avulla. OP-Pohjola-ryhmän Core Tier 1 -suhde oli kesäkuun 2012 lopussa 14,5 % eli selvästi yli Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) asettaman 9 prosentin vähimmäistavoite-tason (Finanssivalvonta, verkkouutinen, 3.10.2012). Myös yksittäinen osuuspankki testaa riskinkantokykynsä kuukausittain ydinvakavaraisuusinstrumentilla kokonaisvakavaraisuuden laskennan yhteydessä. Stressitestien tulokset toimivat taloudellisen pääoman laskentaa täydentävänä menetelmänä riskiarvioinnissa.

On erityisesti syytä huomata, että samalla kun uudet säännökset vahvistavat pankkien ja vakuutusyhtiöiden riskinkantokykyä, ne samalla alentavat niiden kannattavuutta. (Finanssivalvonta lehdistötiedote 12.9.2012) Euroopassa pankit ovatkin reagoineet tähän vähentämällä erityisesti yrityksille suunnattua antolainaustaan. Suomessa pankkien antolainauksen määrä on jatkunut tasaisena viimeiset kaksi, kolme vuotta, eikä talouskasvua jarruttavaa lainahanojen sulkemista muun

Euroopan tapaan haluta tehdä. (Finanssialan Keskusliiton lausunto 9.11.2012.; FK Finanssimarkkinakatsaus nro 03/2012, 4.) Tämän vuoksi myös yksittäisen, paikallisen pankin on panostettava tuloksen- tekokykynsä kautta toiminnan kannattavuuden ylläpitämiseen myös pitkällä tähtäimellä.

Vaikutukset pankin ja asiakkaan väliseen suhteeseen

Rahoitus

Koska vakavaraisuus lasketaan suomalaisia pankkeja sitovasti Basel -sääntelykehikon kautta, edellyttää se kuhunkin luottoon liittyvän riskin huomioon ottamista rahoitustoiminnassa. Sisäisten luottoluokitusten (IRBA)- menetelmässä luotot luokitellaan niiden sisältämän riskin mukaan. Mitä korkeampi riskiprofiili, sitä suuremman määrän taloudellista pääomaa luotto sitoo ja tämä on otettava huomioon luoton hinnoittelussa, lähinnä siis korkomarginaalin suuruudessa. Pankin on varauduttava tuleviin luottoriskien toteutumiseen ja kerättävä puskuria tappioiden varalta sieltä, mistä tappiot todennäköisimmin syntyvät.

Kun OP-Pohjola-ryhmä otti sisäisten luottoluokitusten menetelmän käyttöön saatuaan nk. IRBA-luvan, se merkitsi yksittäiselle osuuspankille suurta muutosta järjestelmällisempään menettelyyn luottojen hinnoittelussa. Henkilöasiakkaiden luotot luokitellaan luottokohtaisesti, yritysasiakkaat puolestaan niin sanotusti reitataan (eli niille määritellään rating- luokka).

Basel II ja kansallisen finanssivalvojamme Fiva edellyttävät, että IRBA-luvan saaneen toimijan on käytettävä luottoluokituksia ja niihin liittyviä riskiparametreja esimerkiksi luoton myöntämisessä, luottoriskien hallinnassa ja raportoinnissa. Luottoluokituksilla ja niihin liittyvillä riskiparametreilla on myös oltava vaikutusta muun muassa pankin riskistrategiaan, luottopolitiikkaan (esimerkiksi luotonantovaltuuksiin), luottojen arvonalentumisen määrittelyyn sekä luottojen hinnoitteluun.

Vaikutus pankin rahoitustoimintaan on siten kahden suuntainen: paitsi että pankki edellyttää saavansa korkeampaa korkotuottoa riskialttiimmista hankkeista, se myös asettaa luotonantonsa laadulliset tavoitteet eli päättää antolainauksensa allokoinnin esimerkiksi riskiluokitusten perusteella.

Asiakkaan kannalta luottoluokalla on merkitystä luoton koron määrän lisäksi vakuusvaatimuksella: mitä riskipitoisempi asiakkaan luottoluokka on, sitä vähemmän vakuusriskiä pankki voi ottaa, eli vakuusvaatimukset ovat silloin tiukemmat. Asiakkaat ovat myös tulleet huomaamaan pankeilta edellytetyn dokumentaatiotason nousun. Yritysiasiakkaiden tilinpäätös- ym. taloudellista asemaa koskevien tietojen kerääminen on aktivoitunut ja niiden saamista ja analysointia pidetään jo edellytyksenä rahoitusneuvotteluille. Dokumentoitu faktatieto on edellytys oikealle reittaukselle. Myös vakuuksia koskeva tietojen oikeellisuus ja dokumentaatiovaatimus on noussut selvästi verrattuna entisiin aikoihin: esimerkiksi suurista tai epätavallisista kiinteistövakuuksista voidaan vaatia auktorisoidun arvioitsijan (AKA) arviokirja.

Varainhoito ja sijoitusneuvonta

Pankkien toimintaa koskeva kansainvälinen sääntely vaikuttaa myös pankin omien sijoitusten määrään ja laatuun sekä asiakkaille tarjottavaan varainhoitoon. Asiakkaille varainhoidon ja sijoitusneuvonnan lisääntynyt sääntely ja sen valvonta vaikutukset ovat tähän mennessä tuntuneet lähinnä vuonna 2007 voimaan astuneen MiFID -direktiivin kautta. MiFID on vaikuttanut erityisesti kuluttajille ja muille nk. ei-ammattimaisille sijoittajille suunnattuun sijoitustuotteiden myyntiin. Erityisesti on panostettu palveluntarjoajan selonotto- ja tiedonantovelvollisuuden täyttämiseen asianmukaisesti. Tavoitteena on, että kukin asiakas saa juuri hänen sijoittajaprofiiliinsa sopivat sijoitustuotteet. Sijoitussuosituksen vaikuttaa esimerkiksi sijoittajan tietämys, tuottohakuisuuden ja riskinkantokyvyn suhde sekä haluttu sijoitusaika.

Suuri muutos on juuri tulossa vuoden 2013 alussa voimaan astuvan arvopaperimarkkinalain myötä. Laki on poikkeuksellisen laaja. Tässä yhteydessä mainittakoon 700-sivuisesta hallituksen esityksestä (HE 32/2012) Finanssivalvonnalla jo nyt olevan hallinnollisten seuraamusten käyttöalan merkittävä laajennus ja ankaroituminen. Seuraamusmaksut, jotka voivat koskea esimerkiksi pankkeja, voivat olla enimmillään jopa kymmenen miljoonaa euroa.

Arvopaperimarkkinalain keskeiset kolme säännöstä, joiden toteuttamista yksittäisissä pankeissakin valvotaan, ovat: hyvän arvopaperimarkkinatavan vastaisen ja sopimattoman menettelyn kielto, totuudenvastaisten ja harhaanjohtavien tietojen antamisen kielto sekä riittävien tietojen tasapuolinen pitäminen saatavilla. (HE 32/2012) Näitä toki valvotaan jo nyt, mutta uuden lain myötä niihin saadaan selvempi ja kattavampi sääntely. Arvopaperimarkkinalaki tulee myös jonkin verran muuttamaan pankkien sisäpiirirekisterikäytäntöä sekä ilmoitusvelvollisuutta havaitessaan markkinoiden väärinkäyttöä muun muassa asiakkaidensa suorittamissa arvopapereita koskevissa transaktioissa.

Compliance-toiminta

Englanninkielinen sana ”compliance”, joka tarkoittaa noudattamista, on viime vuosien aikana sääntelyn lisääntymisen myötä noussut pankkimaailmassa erityisasemaan ja siitä on tullut itsenäinen osa operatiivisten riskien hallintaa.

OP-Pohjola-ryhmän sisäissä ohjeistuksessa compliance-riski määritellään seuraavasti:

”Compliance-riskillä tarkoitetaan ulkoisen sääntelyn, sisäisten menettelytapojen ja asiakassuhteissa asianmukaisten menettelytapojen noudattamatta jättämisestä aiheutuvaa riskiä. Riskin toteutuminen voi suoranaisten taloudellisten seuraamusten lisäksi toteutua muiden sanktioiden kautta. Seurauksena compliance-riskin toteutumisesta voi olla myös maineen menettäminen. Compliance-toiminta avustaa

yhteisön ylintä johtoa säännösten noudattamattomuuteen liittyvän riskin hallinnassa.”

Lisäksi todetaan, että compliance-riskin hallinta on osa sisäistä valvontaa ja luotettavaa hallintoa ja sellaisena kiinteä osa liiketoiminnan johtamista sekä yrityskulttuuria. Säännölliseen compliance-toimintaan kuuluu esimerkiksi valvoa sisäpiiri- ja kaupankäyntiohjeen noudattamista, lähipiiriluotonannon ja -sijoitusten periaatteet -ohjeistuksen noudattamista, yhteisöjen johtamisesta ja keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden luotettavuuden, sopivuuden ja ammattitaidon arvioinnin (Fit & Proper) -toteuttamista, olennaisiin sääntelyrikkomushavaintoihin liittyvien korjaavien toimenpiteiden edistymistä, asiakkaiden tunnistamiseen ja tuntemiseen liittyvän prosessin noudattamista sekä asiakasvalitusten käsittelyä koskevan ohjeen noudattamista ja asiakasvalitusten määrän kehitystä.

Asiakkaan tunteminen ja tunnistaminen liittyy rahanpesun estämisestä säädetyn lain noudattamiseen. Laki on nostanut rahalaitosten kautta kulkevien transaktioiden seurannan muutamassa vuodessa moninkertaiseksi ja lain noudattamatta jättäminen on rangaistava teko. Asiakkaan tunteminen ja tunnistaminen lain säännösten mukaisesti on edellyttänyt suuria panostuksia tietotekniikkaan ja myös henkilöstöresursseihin ja koulutukseen.

Muita vastaavia panostuksia edellyttänyt sääntely koskee maksulaitoslain 39 §:n määräyksiä asiakkaan ja todellisen edunsaajan tuntemiseen sekä lakia vahvasta sähköisestä tunnistamisesta (617/2009). Jälkimmäinen mahdollistaa pankin verkkopalvelujärjestelmän käyttämisen asiakkaan vahvaan tunnistamiseen muissakin kuin pankki-toiminnassa. Näitä kaikkia uusia toimintoja koskevien säännösten noudattamisen valvonta on myös compliance-toimintaa.

Rahoituslaitoksen sijoitus- ja varainhoitopalvelun valvontaa säännellään erityisen tarkasti. Uusi Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen ESMA (European Securities and Markets Authority) on 12.6.2012 julkaissut yksityiskohtaiset ohjeet compliance-toimintaa koskevista Rahoitusvälineiden markkinat (Markets in Financial Instru-

ments Directive eli MiFID) -direktiivin vaatimuksista. Sen mukaan sijoituspalveluyritysten tulee varmistaa, että compliance-toiminnossa noudatetaan riskiperusteista lähestymistapaa ja laaditaan valvontaohjelma. Valvontaohjelman tulee sisältää velvoitteiden noudattamattomuuteen sisältyvän riskiarvion perustuvat painopistealueet, millä varmistetaan velvoitteiden noudattamattomuuteen liittyvän riskin kattava valvonta. Jos sijoituspalveluyritys kuuluu ryhmään, compliance-toiminnosta on vastuussa kukin ryhmään kuuluva sijoituspalveluyritys. Näin eurooppalainen ohje koskee suoraan pientäkin suomalaista pankkia.

Vaikutukset pankin tilintarkastukseen

Finanssiala on, kuten tässä on tullut todetuksi, erityisen säännelty toimiala. Millään muulla yksityissektorin toimialalla ei liene vastaavanlaista sääntelyä eikä sääntelyn mullistusta. Tällä on vaikutusta myös pankin tilintarkastajan työhön: Tilintarkastajan on tunnettava pankkisääntely hyvin voidakseen asianmukaisesti suoriutua vaativasta tehtävästään osana valvontaa. Esimerkiksi yhteenliittymän tilintarkastajan on esitettävä perusteltu lausunto yhdistelmälaskelmasta (yhteenliittymälaki 19.5§). Tilintarkastajan on myös yksittäisen pankin hallintoa tarkastaessaan todettava mahdolliset puutteet säännösten asianmukaisessa käsittelyssä.

Toimen asianmukaiseksi hoitamiseksi tilintarkastajan on oltava perehtynyt finanssitoimialan erikoispiirteisiin, muun muassa riskienhallinnan prosesseihin ja menetelmiin. Erityispiirteistä mainittakoon myös se, että pankin suoritteet ovat usein aineettomia, kuten pankkitakaukset ja vakuutukset, ja se, että tilinpäätökseen sisältyy huomattava määrä arvionvaraisia tai laskelmiin perustuvia eriä. Pankin tilintarkastajan tulee asettaa myös erityispainoa säännösten mukaisen vakavaraisuuslaskennan hallitsemiseen, sillä pankkien vakavaraisuus ja taloudellinen pääoma ovat, ja tulevat jatkossakin olemaan, keskeisimpiä tekijöitä Suomen finanssisektorin vakauden ylläpitämisessä.

Loppusanat

Tämän artikkelin tavoitteena oli käsitellä finanssivalvontaa OP-Pohjola-ryhmän kannalta. Edellä esitetyn pohjalta voidaan sanoa, että finanssialan sääntely-tsunamiksikin kutsuttu valtava muutos ulottaa vaikutuksensa pienimpäänkin alan toimijaan. Valvontaa on tehostettu ja sitä suorittavat monet tahot. Tämä asettaa suuren haasteen yksittäisessä pankissa säännösten tuntemiselle ja yhteisille toimintatavoille.

Pankkikriisien seuraukset ovat tänä päivänä globaaleja ja globaalisti vaikuttavia. Talouden vakaus edellyttää sääntelyä ja valvontaa. Näkemyseni on, ettei näköpiirissä ole pankkien kannalta helpotusta, vaan pikemminkin kiristystä ja vähintään Eurooppa-tasoisesti yhtenäistyviksi haluttavia toimintatapoja. Tästä esimerkkinä pankkiunioni-hanke, josta pääjohtaja Karhinen toteaa 6.9.2012 pääkirjoituksessaan OP-Pohjola-ryhmän Chydenius- asiakaslehdessä:

”Vahva pankkisektori on yksi Suomen kansantalouden keskeisistä voimavaroista. Siksi Suomen kannalta on kohtalokasta, kuinka yhteistä pankkiunionia rakennetaan. Ensimmäinen luonnollinen ja kannatettava askel on kehittää yhteistä pankkivalvontaa valvonnan laadun ja riskien läpinäkyvyyden takaamiseksi kaikissa jäsenmaissa. Eteneminen tätä pidemmälle olisi suuri riski.” (OP-Pohjola, Chydenius, 03/2012, 2)

Pääjohtaja Karhinen käsittelee sääntelyn vaikutuksia myös Chydenius-lehden pääkirjoituksessa 1.11.2012. Siihen lienee hyvä päättää tämä esitys.

”Euro- ja EU-alueella valmistellaan muitakin kauaskantoisia finanssialaa koskevia päätöksiä. Toimialaamme ajetaan nyt toden teolla tiukan mankelin läpi. Koskaan aikaisemmin ei alaamme ole koeteltu yhtä suurilla yhtäaikaisilla sääntely- ja veromuutoksilla. Huolta lisää se, että näiden toimien yhteisvaikutuksesta ei ole kenelläkään varmuutta. Varmaa on vain se, että kaikella on seurauksensa. Uuteen sääntelyyn on sopeuduttava ja uusille veroille täytyy löytää maksajat. Luon-

nollisestikaan suomalaisella finanssisektorilla ei ole perusteita vaatia erivapauksia. Myös me tarvitsemme laadukasta valvontaa. Sallittua lienee kuitenkin toivoa päättäjiltä oikeudenmukaisia ratkaisuja.” (OP-Pohjola, Chydenius 04/2012, 2).

Lähteet

- European Securities and Markets Authority ESMA. Guidelines, ohjeet compliance-toimintoa koskevista MiFIDin vaatimuksista tietyiltä osin. Julk. 25.6.2012. ESMA/2012/388.
- Finanssialan keskusliitto. Verkkosivut: www.fkl.fi.
- Finanssialan keskusliitto. Lausunto hallituksen esitykseksi kosken lakia väliaikaisesta pankkiverosta 9.11.2012 (VMO 117:00/2012)
- Finanssialan keskusliitto. Pankit Suomessa 2011 (20.4.2012)
- Finanssialan keskusliitto. Finanssimarkkinakatsaus 03/2012, 04/2012
- Finanssialan keskusliitto. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ja selvittäminen. Ohje jäsenyhteisöille 1.12.2008.
- Finanssivalvonta. Verkkosivut www.fiva.fi
- Finanssivalvonta. Lehistötiedotteet:
- 27.10.2011 EBA arvioinut velkakriisin vaikutukset pankkien pääomatarpeeseen (10/2011)
- 12.09.2012 Valvottavien taloudellinen tila ja riskit 02/2012, (13/2012)
- 28.11.2012 Pankki- ja vakuutussektorin vakavaraisuus 30.9.2012 (16/2012)
- Finanssivalvonta. Verkkouutiset 3.10.2012 (20/2012)
- Finanssivalvonta. Jukka Vesala. Rahoitusmarkkinoiden julkinen sääntely ja valvonta, esitys Jyväskylän Yliopistossa 22.3.2012.
- Hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lain-säädännöksi. HE 32/2012 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisesta pankkiverosta. HE 167/2012 vp.
- Kuusterä, Antti (2002) Lähellä ihmistä, osuuspankkitoiminta 100 vuotta. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Laki luottolaitostoiminnasta 9.2.2007/121.
- Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä 18.7.2008/503.
- Laki talletuspankkien yhteenliittymästä 24.6.2010/599.
- Maksulaitoslaki 30.4.2010/297.
- OP-Pohjola-ryhmä. Verkkosivut: www.op.fi.

OP-Pohjola-ryhmä. Toimintakertomus 2011, Riskien ja vakavaraisuuden hallinta sekä riskiasema
OP-Pohjola-ryhmä. Osavuosikatsaus Q 3/2012
OP-Pohjola-ryhmä. Talouslehti Chydenius, nrot 03/2012 ja 04/2012.
Rahoitusvälineiden markkinoista annettu direktiivi MiFID 2004/39/EY.
Suomen Pankki, rahoitusmarkkina- ja tilasto-osasto. Rahoitusmarkkina-
raportit 17.2.2012 (1/2012) ja 13.11.2012 (2/2012)
Suomen Pankki. Rahoitustilastot, vuosikatsaus 2011
Tilastokeskus. Antolainauskanta vuosina 2002–2012, julk. 4.12.2012

10. Finanssipolitiikan ohjaus ja valvonta Euroopan unionissa

Jani Wacker

Johdanto

Finanssipolitiikka voidaan määritellä toimenpiteiksi, joilla vaikutetaan kansantalouteen *julkisen talouden tulojen ja menojen* kautta. Finanssipolitiikka on käsitteellisesti osa talouspolitiikkaa, jossa puolestaan on kysymys julkisen vallan toimenpiteistä erinäisten kokonaistaloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi koskien esimerkiksi talouskasvua, työllisyyttä ja hintavakautta. (Budjettisanasto 2001, 68; VTV 2010, 11.) Ylintä päätösvaltaa finanssipolitiikan alalla käyttää Suomessa eduskunta. Käytännössä finanssipolitiikan sisältöön vaikuttaa vahvasti myös valtioneuvoston, ministeriöiden sekä kunnallisella tasolla kunnallisten päätöksentekijöiden toiminta.

Finanssipoliittiseen tavoitteenasetteluun kuuluvat keskeisesti julkisen talouden *tasapainoisuutta* koskevat päämäärät ja valinnat. Julkisen talouden epätasapaino heikentää julkisen sektorin kykyä saavuttaa kokonaistaloudellisia tavoitteita. Tasapainoisuuden merkittäviä mittareita ovat julkisen talouden *alijäämän* ja julkisen *velan* määrät. Euroopan unionin talous- ja rahaliitossa finanssipolitiikan valvonta perustuu keskeisesti pyrkimykseen kontrolloida näitä tekijöitä jäsenvaltioissa.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan finanssipolitiikan ohjausta ja valvontaa nimenomaan julkisen talouden tasapainoisuutta koskevien vaatimusten näkökulmasta. Tarkastelukulma artikkelissa on pääosin oikeudellinen eli kysymys on siitä, millaisen oikeussäätelyn nojalla finanssipolitiikan ohjausta ja valvontaa pyritään toteuttamaan sekä siitä, mitä velvoitteita ja oikeuksia tästä sääntelystä eri tahoille seuraa. Finanssipolitiikan sääntelyä tarkastellaan sekä Euroopan unionin oikeuden että Suomen kansallisen oikeuden tasoilla. Artikkelissa käsitellään lyhyesti myös niitä finanssipolitiikan valvontaan liittyviä säädösuudistuksia, joita kansainvälisen finanssikriisin ja jäsenmaiden velkaongelmien vuoksi unionin piirissä on toteutettu.

Finanssipolitiikan vakauden sääntely ja valvonta Euroopan unionissa

Lähtökohdat

Euroopan unionin eräs merkittävimmistä osa-alueista on talous- ja rahaliitto, josta käytetään usein sen englanninkielistä lyhennettä EMU (Economic and Monetary Union). Talous- ja rahaliitto on Euroopan unionin jäsenvaltioiden talous- ja rahapoliittisen yhteistyön väline, jonka kehityskulku on jaettu kolmeen vaiheeseen (Joutsamo 2000, 745–746; Italianer 1993, 52). Suomi oli yksi niistä unionin jäsenvaltioista, jotka liittyivät ensimmäisessä aallossa talous- ja rahaliiton yhteisvaluuttavaiheeseen eli EMU:n niin sanottuun kolmanteen vaiheeseen 1990-luvun lopulla. (Wacker 2009, 104–122; Wacker 2012, 48–50.)

Finanssipolitiikka muodostaa talous- ja rahaliiton toiminnallisen perustan toisen osa-alueen. Toinen EMU:n osa taas koostuu rahapoliitiikasta, joka on rahan arvon vakautteen tähtäävää keskuspankkivetoista toimintaa. Kun rahapolitiikka on unionissa keskitetty Euroopan keskuspankille, on finanssipolitiikan toteuttaminen sen sijaan jätetty jäsenvaltioiden vastuulle. Tässä on kuitenkin tärkeää huomata, että vaikka talous- ja rahaliitossa jäsenvaltiot tekevät itse konkreettiset päätökset

omasta finanssipolitiikastaan, on finanssipolitiikan harjoittamiselle asetettu juridisesti sitovat reunaehdot EU:n taholta. Jäsenvaltioiden on pidettävä finanssipoliittinen päätöksentekonsa näiden oikeudellisten kehysten sisäpuolella.

Talous- ja rahaliitossa finanssipolitiikan sääntely voidaan jakaa kahteen ryhmään: talouspolitiikan koordinointiin sekä finanssipoliittiseen budjettikuriin (Amtenbrink & De Haan 2003, 56–60; Wacker 2009, 123–126). Budjettikurin ydinosan muodostaa jäsenvaltion velvollisuus välttää liiallista julkisen talouden alijäämää. Alijäämän ja julkisen velan sallituille enimmäismäärille on talous- ja rahaliitossa määritely tietyt viitearvot. Jäsenvaltion julkisen talouden alijäämän määrä saa olla lähtökohtaisesti enintään kolme prosenttia ja kokonaisvelan määrä enintään 60 prosenttia suhteessa maan bruttokansantuotteen. Liiallisten alijäämien välttämismäärällisyyteen on kytketty myös erityinen valvonta- ja sanktiomenettely. Kyse on asteittain kovenevasta valvontamenettelystä, joka EMU:n yhteisvaluuttavaiheessa mukana olevien valtioiden osalta voi ainakin teoriassa johtaa rangaistusten määräämiseen.

Käytännössä julkisen talouden alijäämä merkitsee vuotuista velkaantumista. Talous- ja rahaliiton määräykset liiallisten alijäämien välttämiseksi merkitsevät näin ollen sitä, että *jäsenvaltioon kohdistuu velvoite olla velkaantumatta liikaa vuositasolla*. Kyseisten määräysten pääasiallisena tarkoituksena on koko Euroopan unionin alueen taloudellisen vakauden turvaaminen. On huomattava, että EMU:n vakausvelvoitteet kohdistuvat *julkiseen sektoriin kokonaisuutena*, jolloin mukaan lasketaan valtiontalouden lisäksi myös kuntatalous sekä sosiaaliturvarahastot.

Jäsenvaltioiden finanssipolitiikan harjoittamista säännellään talous- ja rahaliitossa poliittisluonteisten suositusten ohella myös selkeästi oikeudellisin keinoin (Italianer 1993, 51–114; Italianer 1997, 189–237; Joutsamo ym. 2000, 756–760). Euroopan unionin oikeudellinen luonne tuleekin selvästi ilmi jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaa koskevien sääntöjen kohdalla; kyse ei ole pelkästään poliittisista tai aatteellisista taloudellista tavoitteista, joihin jäsenvaltiot ovat yhteisesti

luvanneet pyrkiä, vaan myös juridisista normeista, joilla tavoitteet on haluttu vahvistaa jäsenvaltioita sitoviksi velvoitteiksi. Keskeisen perustan finanssipolitiikan oikeudelliselle ohjaukselle muodostaa Euroopan unionin perussopimusmääräykset (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta [SEUT] 120–126 art.). Vaikka näiden artiklojen muodostaman perussopimuksen luvun otsikkona on 'talouspolitiikka', on tässä kyse erityisesti finanssipolitiikan sääntelystä.

Joulukuussa 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella uudistettiin Euroopan unionin primäärioikeutta eli perussopimuksia. Lissabonin sopimus koostuukin tavallaan kahdesta eri sopimuksesta, joita ovat sopimus Euroopan unionista ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta. Sopimusuudistus ei muuttanut merkittävästi talous- ja rahapolitiikkaa koskevien oikeussäännösten sisältöä. Kyse oli lähinnä aikaisempien säännösten sanamuotojen tarkistuksista. Näin ollen primäärioikeuden tasolla finanssipolitiikan ohjaus perustuu Lissabonin sopimuksen jälkeenkin suurelta osin niihin samoihin oikeusnormeihin, jotka sisältyivät jo Euroopan yhteisön perustamissopimukseen.

Primäärioikeustason julkisen talouden tasapainosääntelyä tarkentaa *vakaus- ja kasvusopimus*, joka muodostuu Eurooppa-neuvoston poliittisen päätöslauselman lisäksi rautaisesta juridiikasta eli unionin ministerineuvoston vuonna 1997 antamista kahdesta asetuksesta (1466/97 ja 1467/97), joita on päivitetty vuosina 2005 ja 2011 annetuilla asetuksilla (1055/2005, 1056/2005, 1175/2011 ja 1177/2011). EU-oikeudelliset asetukset kuuluvat unionin sekundäärioikeuteen eli primäärioikeudesta johdettuun EU-oikeuteen.

Vuoden 2005 uudistuksella tavoiteltiin vakaus- ja kasvusopimuksen asetusten säädöksiin lisää joustavuutta, jotta valvontamenettelyssä huomioitaisiin paremmin poikkeukselliset ja tilapäiset talousongelmat sekä jäsenvaltioiden erityispiirteet. Unionin jäsenmaiden talousongelmat käynnistivät 2010-luvulla EU:ssa jälleen uuden vakaussäädöshankkeen, joka alkujaan piti sisällään kuusi uutta säädöstä. Tämä "six-pack" piti sisällään kuusi asetusta ja yhden direktiivin (asetukset 1173–1177/2011 ja direktiivi 2011/85). Säädökset hyväksyttiin unio-

nissa vuoden 2011 lopussa. Kaksi asetusta tämän uuden vakauspaketin säädöksistä uudistavat vakaus- ja kasvusopimuksen asetuksia.

Marraskuussa 2011 Euroopan komissio antoi vielä kaksi asetusehdotusta (two-pack), jotka koskevat rahoitusvaikeuksissa olevien jäsenvaltioiden julkisen talouden valvonnan tiukentamista ja jäsenvaltioiden talousarvioiden seuranta ja arviointia (ehdotukset KOM(2011) 819 ja 821). Kun vuoden 2005 uudistuksilla pyrittiin lisäämään valvontamenettelyn joustavuutta, on vuoden 2011 vakaussäädöksillä sen sijaan tarkoitus tiukentaa ja tehostaa jäsenvaltioiden finanssipolitiikan valvontaa sekä edesauttaa liiallisia alijäämiä koskevan valvonta- ja sanktiomenettelyn eteenpäin viemistä.

Finanssipolitiikan valvontajärjestelmät EMU:ssa

Unionin jäsenvaltioiden finanssi- ja budjettipolitiikkaan kohdistuu EU:n talous- ja rahaliitossa kaksi pääasiallista sääntely- ja valvontamekanismia: talouspolitiikan yhteensovittaminen sekä jäsenvaltioiden budjettikuri (Wacker 2009, 123–126; Wacker 2006, 226–230). *Talouspolitiikan yhteensovittamisesta* ja siihen kytkeytyvästä *monenvälisestä valvonnasta* säädetään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 120 ja 121 artikloissa sekä vakaus- ja kasvusopimukseen kuuluvassa neuvoston asetuksessa N:o 1466/97, jota on muutettu asetuksilla N:o 1055/2005 ja N:o 1175/2011). Tätä säännöstöä kutsutaan myös vakaus- ja kasvusopimuksen *ennalta ehkäiseväksi osioksi* (preventive arm) (HE 155/2012 vp, 9–11).

Jäsenvaltioiden tulee SEUT 121 artiklan mukaan pitää talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja sovittaa talouspolitiikkansa yhteen neuvostossa. Jäsenvaltioiden on huomioitava talouspolitiikkansa harjoittamisessa ministerineuvoston vahvistamat talouspolitiikan laajat suuntaviivat (the broad guidelines of the economic policies). Neuvosto laatii komission suosituksesta ehdotuksen jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi, joista se antaa kertomuksen

Eurooppa-neuvostolle eli unionin jäsenmaiden hallitusten väliselle foorumille. Eurooppa-neuvosto keskustelee laajoista suuntaviivoista tehtävästä päätelmästä. Tämän päätelmän perusteella ministerineuvosto antaa suosituksen, jossa vahvistetaan nämä laajat suuntaviivat. Neuvosto antaa suosituksesta tiedon myös Euroopan parlamentille.

Asetuksen 1466/97 2 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee asettaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (medium term objective, MOT). Tarkoitus on ohjata jäsenvaltioiden julkisen talouden niin sanotun rakenteellisen jäämän suuruutta. Rakenteellisessa jäämässä on kyse suhdannekorjatusta julkisen talouden tilaa osoittavasta tunnusluvusta, josta on poistettu tilapäisten tekijöiden vaikutus. Tarkemmin rakenteellisen tasapainon määrittämisestä on sovittu vakaus- ja kasvusopimuksen soveltamista koskevilla käytännesäännöissä (HE 155/2012 vp, 9–12).

Jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen yhteensovittamiseen kytkeytyy monenvälinen valvonta (multilateral surveillance), jota koskevat määräykset löytyvät SEUT 121 artiklan 3 ja 4 kohdista. Neuvosto valvoo komission antamien kertomusten perusteella sitä, onko jäsenvaltioiden talouspolitiikka unionin laajojen suuntaviivojen mukaista; jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tiedot tätä monenvälistä valvontaa varten. Vakaus- ja kasvusopimuksen asetuksella N:o 1466/97 säädetään erityisistä *vakaushjelmista* ja niiden tarkistuksista, jotka jäsenvaltioiden tulee toimittaa unionin toimielimille säännöllisesti tätä valvontaa varten.

Mikäli jäsenvaltion harjoittama politiikka ei ole mainittujen suuntaviivojen mukaista tai jos se voi vaarantaa talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan, komissio voi antaa kyseiselle jäsenvaltiolle varoituksen. Lisäksi neuvosto voi antaa komission esityksestä jäsenvaltiolle tarpeelliset suositukset, jotka voidaan myös julkistaa. (Harden 1999, 88–92; Harden, von Hagen & Brookes 1997, 155–156; Joutsamo ym. 2000, 756–757.)

Toinen keskeinen finanssipolitiikan sääntelyyn ja valvontaan liittyvä järjestelmä on SEUT 123–126 artikloissa säännelty jäsenvaltioiden *budjettikuri*, jonka merkittävin periaate on sopimuksen 126 artiklassa

asetettu jäsenvaltioiden velvollisuus välttää liiallisia julkistalouden *alijäämiä* ja liian suurta julkista *kokonaisvelkaa*. Liiallisten alijäämien välttämistä koskevan velvoitteen toteutumisen edistämiseksi perustettiin Maastrichtin unionisopimuksella 1992 erityinen ohjaus- ja valvontamenettely (the excessive deficit procedure), joka on lähes sellaisenaan siirretty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklaan. Suomen kansallisen täysivaltaisuuden näkökulmasta katsottuna EMU:n budjettikuri rajoittaa juridisesti kansallista julkistaloudellista päätösvaltaa eli finanssivaltaa.

Liiallisia alijäämiä koskevasta valvontamenettelystä säädetään perussopimuksen lisäksi myös vakaus- ja kasvusopimuksen asetuksessa N:o 1467/97. Kun talouspolitiikan koordinaation sääntelyä kutsutaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäiseväksi osioksi, nimitetään liiallisten alijäämien valvontajärjestelmää puolestaan sopimuksen *korjaavaksi osioksi* (corrective arm) (HE 155/2012 vp, 9–12).

Budjettikurin käsitteellä voidaan yleisellä tasolla toki viitata SEUT 123–126 artiklojen ohella kaikkeen muuhunkin sääntelyyn, jonka tarkoituksena on vaikuttaa julkisen talouden ja finanssipolitiikan vakauteen sekä tasapainoon. Talous- ja rahaliiton kontekstissa budjettikuri sisältää neljä pääperiaatetta (Pipkorn 1994, 275–280; Joutsamo ym. 2000, 758):

- julkisen sektorin keskuspankkirahoituksen kieltö (SEUT 123 art.)
- etuoikeutetun rahoituksen kieltö, joka kieltää julkisen talouden etuoikeudet rahoituslaitoksissa (SEUT 124 art.)
- yhteisöä ja jäsenvaltioita koskeva kieltö ottaa kannettavaksi toisen jäsenmaan velkaa tai vastuita eli niin sanottu no bail out -periaate (SEUT 125 art.)
- velvollisuus välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä ja velkaa (SEUT 126 art.)

Julkistalouden alijäämien jatkuva valvonta on keskeinen piirre EMU:n talousliitossa (Herdegen 1998, 25–26). Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 2 kohdan mukaan komissio valvoo

jäsenvaltioiden talousarvion tilannetta ja tarkkailee erityisesti julkisen talouden alijäämän sekä julkisen velan määriä. Julkistalouden alijäämän viitearvoksi eli korkeimmaksi sallituksi määräksi on perustamissopimukseen liitettyssä liiallisia alijäämiä koskevassa pöytäkirjassa N:o 12 (entinen N:o 20) säädetty kolme prosenttia markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta. Julkisen kokonaisvelan osalta samassa artiklassa on viitearvoksi säädetty 60 prosenttia bruttokansantuotteesta. Viitearvojen määrittely jouduttiin aikanaan tekemään jossain määrin mielivaltaisesti, koska lienee mahdotonta osoittaa tieteellisesti todistettua, absoluutisesti oikeaa määrää valtion ”turvalliselle” velkaantumiselle (Harden, von Hagen & Brookes 1997, 160).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan ja neuvoston asetuksen N:o 1467/1997 mukainen liiallisia alijäämiä koskeva menettely on EU-oikeudessa uniikki menettelytapa; unionin toimielinten tehtävät tässä prosessissa on määritelty perussopimuksille harvinaisella yksityiskohtaisuudella. Kyse on valvonta- ja seuraamusmenettelystä, jolla pyritään seuraamaan ja ohjaamaan jäsenvaltioiden harjoittamaa finanssipolitiikkaa ja jonka puitteissa voidaan tarvittaessa tehostaa valvontaa ja ohjausta jäsenvaltioille määrättävin haittaseuraamuksin.

Alijäämien valvontamenettely on monivaiheinen prosessi, jonka vieminen menettelyn ankarimpiin vaiheisiin edellyttää useita muodollisia päätöksiä neuvostolta (Joutsamo ym. 2000, 759; Hahn 1998, 87–97). Vuoden 2011 säädösuudistuksessa (asetus N:o 1177/2011) painotettiin velkakehityksen seuraamisen merkitystä alijäämäkehityksen tarkkailun rinnalla. Silti muodollisesti kyse on edelleen nimenomaan alijäämien valvonnasta. Menettelyn vaiheet voidaan tiivistää seuraavasti:

Komissio laatii asiasta kertomuksen havaittuaan, että jäsenvaltion ennakoitun tai toteutuneen julkistalouden alijäämän tai julkisen velan osuus bruttokansantuotteesta ylittää tai on vaarassa ylittää asetetut viitearvot (SEUT 126 art. 2–4 kohdat ja asetus N:o 1467/97 2–3.1 art.). Unionin talous- ja rahoituskomitea antaa kertomuksesta lausunnon. Mikäli jäsenvaltiossa on tai siellä voi ilmetä liiallinen alijäämä,

komissio antaa asiasta lausunnon kyseiselle jäsenvaltiolle ja ilmoittaa asiasta neuvostolle (SEUT 126.5 art.).

Neuvosto tekee tämän jälkeen päätöksen siitä, onko jäsenvaltiossa liiallinen alijäämä. Jos jäsenvaltiossa neuvoston päätöksen mukaan on liiallinen alijäämä, se antaa jäsenvaltiolle suosituksia tilanteen lopettamiseksi määräajassa. Neuvosto voi julkistaa suosituksensa, jos se toteaa, että suositus ei ole määräajassa johtanut tavoiteltuihin tuloksiin (SEUT 126.6–8 art. ja asetus N:o 1467/97 3–4 art.). Mikäli jäsenvaltio ei edelleenkaan noudata neuvoston suosituksia, neuvosto voi päättää vaatia jäsenvaltiota toteuttamaan tarpeellisia alijäämää pienentäviä toimenpiteitä (SEUT 126.9 art. ja asetus N:o 1467/97 5 art.).

Jos jäsenvaltio ei toteuta vaadittuja toimenpiteitä, voi neuvosto määrätä jäsenvaltiolle erityisiä *seuraamuksia*; jäsenvaltio voidaan esimerkiksi määrätä suorittamaan koroton talletus yhteisölle tai jäsenvaltiolle voidaan määrätä sakko (SEUT 126.11 art.). Vakaus- ja kasvusopimukseen kuuluvan asetuksen N:o 1467/97 uudistetussa 11 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiolle määrättävän sanktion tulee pääsääntöisesti olla sakko.

Liiallisia alijäämiä koskeva menettely voidaan keskeyttää, jos jäsenvaltio toimii neuvoston suositusten tai myöhempien vaatimusten mukaisesti. Kun liiallinen alijäämä on neuvoston käsityksen mukaan oikaistu, se kumoaa aiemmat kielteiset päätöksensä. Mikäli neuvosto on julkistanut suosituksensa alijäämän pienentämiseksi, se antaa julkisuuteen lausuman siitä, että kyseisessä jäsenvaltiossa ei enää ole liiallista alijäämää (SEUT 126.12 art. ja asetus N:o 1467/97 9 ja 14–15 art.).

Alijäämämenettelyssä tarkoituksena on, että prosessi etenee vaiheittain siten, että seuraamusmenettelyn kohteena olevalle jäsenvaltiolle annetaan mahdollisuus useita kertoja korjata julkisen talouden tilanteensa ja pienentää julkisen talouden vajeensa unionin oikeuden edellyttämän kolmen prosentin viitearvon mukaiseksi. Menettelyn vaiheet toteuttavat suhteellisuusperiaatetta, sillä ennen varsinaisten sanktioiden määräämistä neuvoston on käytettävä tilanteen korjaamiseksi lievempiä keinoja, kuten suosituksen antamista ja sen mahdollista julkaisemista.

Talous- ja rahaliiton kaksi erilaista finanssipolitiikan ohjausjärjestelmää eroavat jonkin verran toisistaan oikeudellisen velvoittavuuden sekä sääntelyn yksityiskohtaisuuden osalta. Liiallisten alijäämien valvontamenettelystä annetut SEUT 126 artiklan säännökset ovat yksityiskohtaisia ja sisältävät selvät sanktionormit velvoitteiden rikkomisen varalle. Näitä sanktioita ei tosin käytännössä ole juurikaan sovellettu. SEUT 120–121 artikloissa säädetty talouspolitiikan koordinaatio ja monenvälinen valvonta on puolestaan enemmän yleisluonteisempaa vailla pysyviä viitearvoja. Toki nämäkin normit asettavat jäsenvaltioille selkeän velvoitteen toimittaa unionin toimielimille valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot. Varsinaisia sanktionormeja nämä artiklat eivät kuitenkaan mahdollista varoituksen antamista lukuun ottamatta sisällä. (Wacker 2009, 125–126.)

Kuvaavaa on, että talouspolitiikan koordinaatiosta ja monenvälisestä valvonnasta on kirjallisuudessa käytetty termiä ”soft co-ordination” ja liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä on puolestaan kutsuttu nimikkeellä ”hard co-ordination” (Wessels & Linsenmann 2002, 56–60). SEUT 120–121 artiklojen mukaista koordinaatiota on luonnehdittu myös ”avoimeksi yhteistyöksi” (open method co-ordination), kun taas 126 artiklan mukaista liiallisia alijäämiä koskevaa valvonta- ja sanktiomenettelyä on kutsuttu ”suljetuksi yhteistyöksi” (closed co-ordination) (Amttenbrink & De Haan 2003, 1076).

Julkisen talouden vakauden sääntely ja valvonta Suomessa

Suomessa valtiontalouden vuotuisen velanoton määrää ei ole säännelty perustuslain eikä edes tavallisen lain nojalla. Suomen järjestelmä poikkeaa tässä mielessä niiden maiden järjestelmistä, joissa perustuslakiin tai lakiin perustuvat menettelyt rajoittavat paitsi hallituksen myös parlamentin mahdollisuutta päättää valtiontalouden tasapainosta ja velanotosta. Finanssipolitiikan sääntöjä on määritelty lainsäädännössä muun muassa Saksassa, Itävallassa, Sveitsissä ja Puolassa. (VTV 2010, 191, 64.)

Suomen perustuslaissa säädetään kyllä niin kutsutusta budjetin tasapainoperiaatteesta, mutta tässä on kyse ainoastaan siitä, että talousarvion tuloarvioiden tulee kattaa määrärahat. Velkarahoituksen määrään tämä budjettiperiaate ei ota lainkaan kantaa. Perustuslain mukaisessa talousarvion tasapainoperiaatteessa on siis kyse aivan erilaisesta tasapainosta kuin EMU:n tasapainovaatimuksissa, joissa tavoitellaan nimenomaan velkaantumisen välttämistä. (Wacker 2009, 195–198.)

Kansallisesta valtiosäännöstämme ei näin ollen voida suoraan johtaa velkakattoa tai alijäämän välttämisvelvollisuutta valtiontalouden osalta. Toki voidaan ajatella, että koska holtiton velkaantuminen voi vaarantaa julkisen sektorin tulevaisuuden rahoitusaseman ja samalla erilaisten peruspalvelujen toteuttamismahdollisuudet, kehottaa esimerkiksi perustuslain 22 § säännös ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen” tässä mielessä osaltaan myös vakaan ja järkevän talouspolitiikan harjoittamiseen. Perusoikeuksilla on kuitenkin vaikea nähdä olevan suoraa vaikutusta julkisen velkaantumisen lainmukaisen tason määrittämisessä.

Toisin kuin valtiontalouden velanottoa, kunnallistalouden tasapainoa säännellään lain tasolla. Kuntalain (365/1995) 65 §:ään otettiin vuoden 2001 alusta lukien (L 353/2000) säännös *alijäämän kattamisvelvollisuudesta*. Tämä normi ei kiellä kuntaa velkaantumasta vuositasolla. Sen sijaan säännös velvoittaa kuntaa harjoittamaan tasapainoista talouspolitiikkaa usean vuoden aikavälillä. Kunnan on siis katettava menneinä vuosina kertyneet alijäämänsä eli käytännössä maksettava pois se velkaantuminen, jonka edellisten vuosien tilikausien alijäämät ovat aiheuttaneet. Alijäämän kattamisvelvoite -säännöksen säätämisen taustalla oli mitä ilmeisimmin Suomen jäsenyys EU:n talous- ja rahaliitossa, vaikka tätä ei säännöksen esitöissä (HE 157/1999 vp) suoraan mainitakaan. (Wacker 2009, 205–207; Myllymäki 2007, 391; Heuru 2002, 242.) On huomattava, että alijäämän kattamisvelvoitteella ei suoraan pystytä hillitsemään kuntien investointeihin liittyvää velkaantumista, koska tämä velanotto ei näy kunnan tilikauden tuloksessa (Sinervo 2011, 125–127).

Jäsenvaltion julkisen talouden alijäämän määrää koskevien kriteerien toteutumista laskettaessa otetaan huomioon koko julkistalous, siis myös kuntasektori ja sen velkaantuminen. Alijäämän kattamisvelvollisuuden lisääminen kuntalakiin voidaankin nähdä valtion selkeänä pyrkimyksenä ohjata kunnallistaloutta kohti EMU:n vaatimaa julkisen talouden tasapainoisuutta.

Valtiontaloutta koskevan finanssipolitiikan ohjaus on Suomessa perustunut pitkälti valtiontalouden *kehysmenettelyyn* sekä niin sanottuihin *finanssipolitiikan sääntöihin*, joilla pyritään talouden tasapainon edistämiseen, menojen hillitsemiseen ja finanssipolitiikan ennustettavuuden parantamiseen. Nämä säännöt eivät Suomessa, toisin kuin esimerkiksi Iso-Britanniassa ja Saksassa, perustu lakeihin vaan poliittiseen sitovuuteen (VM 2003, 11–13, 29–30). Valtiontalouden kehyksissä ja finanssipoliittisissa säännöissä on kyse hallitusohjelmassa sekä erillisissä kehyspäätöksissä vahvistettavista keskeisistä finanssipoliittisista linjauksista, joilla määritellään muun muassa monivuotiset kokonaisrajoitteet valtion menoille ja velkaantumiselle.

Finanssipolitiikan hallintavälineenä Suomessa käytettävä kehysmenettely edustaa sääntöperäistä finanssipolitiikkaa, vaikka kyse ei olekaan laintasoisista normeista. Sääntöperusteisen finanssipolitiikan vaihtoehtona on päätösperäinen eli harkinnanvarainen finanssipolitiikka, joka perustuu poliittisten päätöksentekijöiden tilannekohtaiseen harkintaan. Sääntöperusteisen finanssipolitiikan on katsottu turvaavan päätösperäistä finanssipolitiikkaa paremmin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys. (VTV 2010, 39; VTV 2009, 7.)

Hallitusohjelma annetaan perustuslain (731/1999) 62 §:n mukaan eduskunnalle tiedonantona (ks. esim. VNT 2/2011 vp), jolloin hallitusohjelman käsittely mahdollistaa hallituksen nauttiman luottamuksen mittaamisen eduskunnassa (PL 44 §). Valtiontalouden kehykset tuodaan puolestaan eduskuntaan vaalikausilla 2003–2006 ja 2007–2010 noudatetun käytännön mukaisesti vuosittain valtioneuvoston selontekona (ks. esim. VNS 1/2012 vp), joten kehyspäätöksen eduskuntakäsittelyyn ei voida suoraan kytkeä äänestystä hallituksen nauttimasta luottamuksesta.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) kannanoton mukaan kuitenkin jo se, että kehyspäättökset tuodaan eduskunnan käsiteltäväksi lisää poliittista sitoutumista kehysmenettelyyn. Kehysmenettelyn toimuksen kannalta eduskunnan ja hallituksen poliittinen sitoutuminen menosääntöön on VTV:n mukaan olennaista. Oikeudellisesti kehysmenettely ei kuitenkaan velvoita eduskuntaa, vaan kyse on nimenomaan poliittisesta sitovuudesta. (VTV 2010, 69 ja 75.)

Finanssipolitiikan säännöt voidaan jakaa kahteen ryhmään sen mukaan, kohdistuuko sääntö julkiseen velkaan vai menoihin. Alijäämä- ja velkasäännöt sekä tasapainoisen budjetin sääntö rajoittavat julkisen velan määrää, kun taas määrärahakehys asettaa menoillemme enimmäismäärän, jota budjetoinnissa on noudatettava. Vielä vuoden 2007 hallitusohjelmassa asetettiin ylijäämäsääntö, jossa sitouduttiin valtiontalouden ylijäämän (1 % / BKT) tavoittelemiseen. Taloustilanteen heikentymisestä johtuen vuoden 2011 hallitusohjelmassa ei enää puhuttu ylijäämästä, vaan tavoitteeksi määritellään valtiontalouden tasapainon saavuttaminen mahdollisimman nopeasti. Hallitus ilmoitti tavoitteekseen valtiontalouden velan ja kokonaistuotannon suhteen kääntämisen selkeään laskuun vaalikauden loppuun mennessä (VNT 2/2011 vp, 9).

Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittämistä koskevassa valtiovarainministeriön työryhmäraportissa todetaan, että kansallisten hallitusten itselleen asettamiin sääntöihin ei yleensä liity kovin voimakkaita sanktioita: useimmiten seurauksena näiden sääntöjen noudattamatta jättämisestä on ainoastaan hallituksen uskottavuuden ja maineen heikentyminen. Sen sijaan ylikansalliset finanssipolitiikan säännöt, ennen muuta Euroopan talous- ja rahaliittoon kytkeytyvät juridiset normit, ovat sitovampia, sillä sääntöjen rikkomisesta voi seurata sanktioita. (VM 2003, 12–13.)

Suomen eduskunta hyväksyi ja saattoi voimaan vuonna 2012 sopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (HE 155/2012 vp). Sopimuksen voimaansaattamislain (869/2012) 2 §:n mukaan valtioneuvosto asettaa julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän

aikavälin tavoitteen mainitun sopimuksen mukaisesti. Kyse on siitä, että valtioneuvoston on asetettava Suomelle keskipitkän aikavälin tasapainotavoite, jonka mukaan rakenteellinen alijäämä on enintään 0,5 prosenttia markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta. Tässä rakenteellisen alijäämän raja-arvossa on käsitteellisesti kyse eri asiasta kuin SEUT 126 artiklassa viitatussa nimellisen alijäämän viitearvossa (3 % / BKT). Vaikka uusi sopimus ja sen voimaansaattamislaki velvoittavat valtioneuvostoa määrittämään finanssipoliittisen alijäämä säännön, ei Suomessa edelleenkään voida puhua varsinaisesta lakisääteisestä velkakatosta, vaan kyse on pikemminkin tavoitteenasettamis-velvoitteesta.

Suomessa finanssipoliittikkaan kohdistuvalla kansallisella valvonnalla ei ole kovinkaan pitkiä perinteitä. Julkisen talouden vakauden tunnuslukuja on valvottu nimenomaan Euroopan unionin toimielinten toimesta. Kuitenkin viime vuosina myös kansalliseen finanssipoliittikan valvontaan ja tarkastukseen on Suomessa panostettu: se on määritelty yhdeksi valtiontalouden tarkastusviraston toiminta-alueeksi. Ensimmäisen finanssipoliittikan tarkastuskertomuksen VTV julkaisi vuonna 2012 (VTV 2012). Tarkastuskertomuksissa käsiteltyjä teemoja ovat olleet eduskunnan tiedonsaanti euroalueen rahoitusvakausjärjestelyissä, valtion tilinpäätöstietojen informatiivisuus näihin rahoitusvakausjärjestelyihin liittyen sekä hallitusohjelman suhde määrärahojen kohdentamiseen ja kehysmenettelyyn.

Uusi sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta sekä EU:n kehysdirektiivi (2011/85) edellyttävät, että niissä edellytetyjen finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista valvoo riippumaton toimielin. Tämä valvontatehtävä annettiin Suomessa valtiontalouden tarkastusvirastolle sopimuksen voimaansaattamislilla (869/2012) sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) muutoksella (L 870/2012).

Korkeimmat finanssipoliittiset päätökset Suomessa tekee eduskunta päättäessään talousarviosta, verolaista ja valtion lainanotosta. Eduskunnan valtuuttaman valvonnan kohteina ei kuitenkaan tulisi olla eduskunnan itsensä toimet, vaan sen sijaan pääasiallisina tarkastuskohteina ovat luontevimmin toimeenpanovaltaa käyttävät tahot. Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi otetun finanssipoliittikan

tarkastuksen käsite ja tarkastuksen kohdealueet olisikin tarpeen määrittellä nyt tehtyä tarkemmin: kehen ja millaisiin toimiin finanssipolitiikan tarkastuksen on tarkoitus kohdistua?

Suomessa julkisen talouden alijäämät ja kokonaisvelka ovat ainakin toistaiseksi pysyneet kohtuullisella tasolla. Silti myös Suomen julkisen talouden alijäämän määrä pääsi vuonna 2010 karkaamaan yli sallitun raja-arvon, joka on kolme prosenttia maan bruttokansantuotteesta. Unionin ministerineuvosto antoi tästä johtuen päätöksen liiallisen alijäämän olemassaolosta Suomessa heinäkuussa 2010 (pätös 2010/408). Kesällä 2011 Suomen julkistalouden tilanteen katsottiin kohentuneen ja neuvosto kumosi mainitun päätöksen Suomen liiallisen alijäämän olemassaolosta.

Kumoamispäätöksestä (2011/417) huolimatta Suomen julkisen talouden tila ei vielääkään ole tasapainoinen. Valtiovarainministeriön mukaan sekä valtiontalouden että kuntatalouden arvioidaan pysyvän lähivuosina alijäämäisinä. Julkisen velan määrän suhteessa bruttokansantuotteeseen ennustetaan nousevan lähelle 60 prosentin rajaa vuonna 2015. (VM 2013, 27–28.)

Euroopan velkakriisi ja finanssipolitiikan valvonnan sääntely

Edellä esitetystä voidaan kokoavana johtopäätöksenä todeta, että Suomessa harjoitettavan finanssipolitiikan vakautta valvotaan ensisijaisesti Euroopan unionin taholta. Tämän valvonnan oikeudellinen perusta on asetettu EU:n perussopimustason normein, joita EU:n sekundäärioikeuden säännöksiin on tarkennettu. Euroopan unionin budjettikurisääntely velvoittaa jäsenvaltioita välttämään liiallisia julkisen talouden alijäämiä ja liian suurta julkista velkaantumista. Toisaalta säännökset asettavat unionin toimielimille velvoitteen ja samalla toimivallan valvoa jäsenvaltioiden julkisten talouksien tasapainoisuutta. Kansallista finanssipolitiikan ulkoista valvontaa harjoittaa Suomessa lähinnä valtiontalouden tarkastusvirasto, jolle on osoitettu myös uu-

desta talous- ja rahaliiton vakautta koskevasta sopimuksesta sekä EU:n kehysdirektiivistä seuraava tehtävä valvoa finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista.

Artikkelin kirjoittamisen aikaan Euroopassa vellova valtioiden velkakriisi on aikaansaanut säädösuudistuksia koskien Euroopan unionin vakaussäätelyä ja finanssipolitiikan valvontaa. Jo aikaisemmin tässä kirjoituksessa on mainittu useita erillisiä säädöksiä sisältävät uudistus-paketit ”six-pack” ja ”two-pack”. Uusien EU-säädösten tavoitteena on tehostaa jäsenvaltioiden finanssipolitiikan valvontaa ja lujittaa ohjaus-järjestelmää euroalueella. Finanssipolitiikan valvonnan vahvistamisen lisäksi pyrkimys on laajentaa ohjausta myös makrotalouspolitiikan ja rakenneuudistusten valvontaan. Tarkoitus on puuttua alijäämiin ja velkaantumiseen johtaviin ongelmiin jo hyvissä ajoin. (U 34/2010 vp; Euroopan komissio 2010.)

Vaikka valvonnan vahvistamista voidaan perustella EMU:n tehokkaamman toimivuuden tavoitteella, ei valvonnan, raportoinnin ja byrokratian lisäämisen tulisi olla automaattinen ratkaisukeino ongelmiin. Sääntelyn ja byrokratian voimakas lisääntyminen voi olla epä-mielekäästä ja turhauttavaa etenkin taloutensa kurinalaisesti hoitaneiden jäsenvaltioiden näkökulmasta. Voidaan myös kysyä, ovatko massiiviset säädösuudistukset ylipäänsä paras lääke EU:n ja sen talous- ja rahaliiton jäsenmaiden talousongelmien hoidossa. Jo alkuperäiset talous- ja rahaliiton vakausnormit nimittäin sisälsivät mahdollisuuden asteittain tiukkenevaan valvontaan sekä sanktiotoimiin. Osa jäsenvaltioista ei kuitenkaan ole pystynyt näitä velvoitteita noudattamaan, eivätkä unionin toimielimet ole toisaalta saaneet otettua käyttöön täysimääräisesti sitä valvonta- ja sanktioarsenaalia, jonka jo vanhat säännökset olisivat mahdollistaneet.

Poliittisilla intresseillä on voimakas merkitys siinä, saadaanko unionin ministerineuvostossa tehtävien päätösten taakse tarpeeksi suuri enemmistö. Vakaussäädösten soveltamista pyritään edesauttamaan niin sanotulla käänteisellä äänestyksellä, joka tarkoittaa sitä, että komission ehdotus seuraamuksen määräämisestä katsotaan hyväksytyksi, jollei

neuvosto määräenemmistöllä toisin päättää. Tarkoitus on siis helpottaa valvontamenettelyn viemistä sen ankarampiin vaiheisiin.

Uusia valvonta- ja menettelysäännöksiä kipeämmin unionissa ja sen talous- ja rahaliitossa tarvittaneen kuitenkin poliittista vastuunottoa ja yleisen asenneilmapiirin muutosta. Ilman näitä elementtejä kriisimaiden talouksien tasapainottaminen tulee olemaan vaikeaa.

Lähteet

- Amtenbrink, Fabian & De Haan, Jakob (2003) Economic governance in the European Union: Fiscal policy discipline versus flexibility. *Common Market Law Review* 40, 5, 1075–1106.
- Budjettisanasto (2001) Valtiovarainministeriö. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Euroopan komissio (2010) Komissio ehdottaa laajaa lainsäädäntöpakettia talouden ohjausjärjestelmää varten. Press release IP/10/1199. 29.9.2010. < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1199_fi.htm > 19.3.2013.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1173/2011 julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella, Euroopan unionin virallinen lehti (EUVL) N:o L 306, 23.11.2011, 1–7.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1174/2011 täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella, EUVL N:o L 306, 23.11.2011, 8–11.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1175/2011 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta, EUVL N:o L 306, 23.11.2011, 12–24.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1176/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta, EUVL N:o L 306, 23.11.2011, 25–32.
- Hahn, Hugo J. (1998) The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty. *Common Market Law Review* 35(1), 77–100.

- Harden, Ian (1999) The Fiscal Constitution of EMU. Teoksessa Beaumont, Paul – Walker, Neil (Eds.) *Legal Framework of the Single European Currency*. Oxford – Portland: Hart Publishing, 71–93.
- Harden, Ian, von Hagen, Jürgen & Brookes, Robert (1997) The European Constitutional Framework for Member States' Public Finances. Teoksessa Andenas, Mads – Gormley, Laurence – Hadjiemmanuil, Christos – Harden, Ian (Eds.) *European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework*. London: Kluwer Law International, 139–167.
- HE 157/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain 65 ja 86 §:n muuttamisesta.
- HE 155/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.
- Herdegen, Matthias J. (1998) Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom. *Common Market Law Review* 35, 1, 9–32.
- Heuru, Kauko (2002) *Kunta perusoikeuksien toteuttajana*. Helsinki: Talentum.
- Italianer, Alexander (1993) Mastering Maastricht: EMU issues and how they were settled. In Gretschmann, Klaus (Ed.), *Economic and Monetary Union: Implications for national policy-makers*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 51–114.
- Italianer, Alexander (1997) The excessive deficit procedure: A legal description. In Andenas, Mads & Gormley, Laurence & Hadjiemmanuil, Christos & Harden, Ian (Eds.), *European economic and monetary union: The institutional framework*. London: Kluwer Law International, 189–237.
- Joutsamo, Kari, Aalto, Pekka, Kaila, Heidi & Maunu, Antti (2000) *Eurooppaoikeus*. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki: Kauppakaari.
- KOM(2011) 819 lopullinen. 23.11.2011. Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta euroalueella.
- KOM(2011) 821 lopullinen. 23.11.2011. Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä.

- Myllymäki, Arvo (2007) *Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. Toinen, uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.
- Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta, Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (EYVL) N:o L 209, 2.8.1997, 1–5
- Neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä, EYVL N:o L 209, 2.8.1997, 6–11.
- Neuvoston asetus (EY) N:o 1055/2005 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta, EUVL N:o L 174, 7.7.2005, 1–4.
- Neuvoston asetus (EY) N:o 1056/2005 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta, EUVL N:o L 174, 7.7.2005, 5–9.
- Neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2011 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta, EUVL N:o L 306, 23.11.2011, 33–40.
- Neuvoston direktiivi (2011/85/EU) jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista, EUVL L 306, 23.11.2011, 41–47.
- Neuvoston päätös (2010/408/EU) 13.7.2010 liiallisen alijäämän olemassaolosta Suomessa, EUVL N:o L 189, 22.7.2010, 17–18.
- Neuvoston päätös (2011/417/EU) 12.7.2011 liiallisen alijäämän olemassaolosta Suomessa annetun päätöksen 2010/408/EU kumoamisesta, EUVL N:o L 187, s. 27–28.
- Pipkorn, Jörn (1994) Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union. *Common Market Law Review* 31, 2, 263–291.
- Sinervo, Lotta-Maria (2011) *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. Tampere University Press.
- Sopimus Euroopan unionin toiminnasta. EUVL N:o C 236, 26.10.2012, 47–199.
- U 34/2010 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksista Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi.
- VM 2003. Valtiovarainministeriö. Työryhmäraportti 7.2.2003. Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa.

- VM 2013. Suomen vakausohjelma 2013. Valtiovarainministeriö. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 9a/2013.
- VNS 1/2012 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2013–2016.
- VNT 2/2011 vp. Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 22.6.2011 nimitetyn pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmasta,
- VTV (2009) Finanssipolitiikan sääntöjen tarve. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys.
- VTV (2010) Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä, K 21/2010 vp.
- VTV (2012) Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset. Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa.. Finanssipolitiikan tarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2012.
- Wacker, Jani (2006) Finanssipolitiikan oikeudellinen ohjaus Euroopan unionin talous- ja rahaliitossa. Teoksessa Jukka Kultalahti – Seppo Penttilä (toim.) *Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006*. Tampere: Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos, 223–260.
- Wacker, Jani (2009) *Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tutkimus unionin vakaussäätelyn oikeudellisesta merkityksestä*. Tampere: Tampere University Press.
- Wacker, Jani (2012) Julkisen sektorin velkaantumisen rajoittamisen sääntelykeinot. *Hallinnon tutkimus* 1/2012, 48–53.
- Wessels, Wolfgang & Linsenmann, Ingo (2002) EMU's impact on national institutions: Fusion towards a 'gouvernance économique' or fragmentation? In Dyson, Kenneth (Ed.), *European states and the euro – europeanization, variation, and convergence*. New York: Oxford University Press, 53–77.

NÄKÖKULMIA ARVIOINTIIN JA VALVONTAAN

Arvioinnilla ja valvonnalla on 2010-luvulla lukuisia kehittämishaasteita. Miten arvioida tuloksellisuutta ja tuottavuustavoitteita erilaisissa ympäristöissä? Mitä mahdollisuuksia on valvoa ja torjua harmaata taloutta tai arvioida kuntarakenneuudistusta?

Tämän kirjan artikkeleissa asiantuntijat ja tutkijat analysoivat näitä teemoja ja käsittelevät myös finanssivalvonnan ja finanssipolitiikan sääntelyn ajankohtaiskysymyksiä. Teos on suunnattu alan ammattilaisille, opiskelijoille ja tutkijoille.

Kansi: Mikko Reinikka | Albert Hall

ISBN 978-951-44-9343-0



**TAMPERE
UNIVERSITY
PRESS**